Netherlands

* * * * * SCHADELOOSSTELLING BIJ VERNIETIGING OF ONBRUIKBAARMAKING VAN EIGENDOM DOOR HET OPENBAAR GEZAG. * * * * * * *

* * * * * * * * * * * * * * * * * E. C. VAN DORP.

Aan mijne Moeder * * * * * * * * * * * * * *

en de nagedachtenis van mijnen Vader.

Dorp, Elisabeth Carolina van.

* * * * * SCHADELOOSSTELLING BIJ VERNIETIGING OF ONBRUIKBAARMAKING VAN EIGENDOM DOOR HET OPENBAAR GEZAG. * * * * * * *

* * 's-Gravenhage 1903. — Naaml. Vennootschap „Drukkerij Trio". * *

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN DOCTOR IN DE RECHTSWETENSCHAP, AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE LEIDEN, OP GEZAG VAN DEN RECTOR-MAGNIFICUS MR. H. B. GREVEN, HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID, VOOR DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID TE VERDEDIGEN OP DINSDAG 7 JULI 1903, 's NAMIDDAGS TE 4 UREN, DOOR

ELISABETH CAROLINA VAN DORP,

GEBOREN TE ARNHEM. * * * * * * * * * * * * * * * * *

7/23/29

INHOUD.

INLEIDING.

HOOFDSTUK I.

De Schadeloosstelling.

HOOFDSTUK II.

De schadeloosstelling bij vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom in de Nederlandsche Wetgeving.

Blz.

HOOFDSTUK III.

Gevolgtrekkingen.

Artikel 152, 1e lid der Grondwet.

Waar in het algemeen belang eigendom door het openbaar gezag moet worden vernietigd of, hetzij voortdurend, hetzij tijdelijk, moet worden onbruikbaar gemaakt, geschiedt dit tegen schadeloosstelling, tenzij de wet het tegendeel bepaalt.

INLEIDING.

§ 1.

Het zou mij zelfs niet verwonderen, dat het licht van de 19e eeuw nimmer over deze wet opging.

Buys III, 274.

Buys' vermoeden is waarheid geworden. Het licht van de 19e eeuw is ondergegaan, en de wet van artikel 152 eerste lid der Grondwet, heeft het niet aanschouwd.

En Buys is niet de eenige, die oordeelde, dat deze wet op zich zoude laten wachten. Het is vrijwel de communis opinio, dat zij niet te maken is, dat geen algemeene regels te stellen zijn, die al de uitzonderingen bevatten op de schadeloosstelling, uit te keeren bij onbruikbaarmaking of vernietiging van eigendom door het openbaar gezag.

Men meent, dat het onmogelijk is zich de tallooze gevallen waarin vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom voorkomen kan, voor oogen te stellen, en in eene algemeene regeling te vatten. Toch doelt art. 152 volgens de letter en ook blijkens zijne geschiedenis op een algemeene wet. Buys voorziet van die wet, komt ze ooit tot stand, een ruime bron van processen.

Tegenover zulk een oordeel kan men bezwaarlijk optimistisch gestemd zijn, wanneer men zich de vraag stelt:

zal het mogelijk zijn de algemeene wet van art. 152 1e lid der Grondwet te maken en zoo ja, hoe zal die wet er dan ongeveer uitzien?

Toch, bij eene eerlijke Grondswetsuitlegging, zal men vroeg of laat een antwoord op die vragen moeten zoeken. En Art. 152 zal alleen als „ornament" van de Grondwet mogen blijven paradeeren wanneer het na een eerlijk pogen ten eenenmale onmogelijk blijkt de wet tot stand te brengen. De richting bescheiden aan te wijzen waarin zich dit pogen zal behooren te bewegen, is het doel der volgende bladzijden.

Onwillekeurig dringt zich allereerst de vraag op, hoe het mogelijk is, dat de wikkende en wegende, meer dan voorzichtige maker der Grondwet van 1887, die waarlijk niet over één nacht ijs liep, een geheel nieuw artikel in de Grondwet opnam, van zóó verre strekking, van zóó onberekenbare gevolgen, ja, volgens het oordeel van een Buys eigenlijk ten eenenmale onuitvoerlijk, zonder zich naar 't schijnt maar één oogenblik rekenschap te hebben gegeven van zijne stoutmoedigheid. Want hoeveel er gediscussieerd is over de artikelen 151 en 152 der Grondwet, hoeveel bezwaren men ook had, het is mij niet gebleken, dat maar één kamerlid zich het hoofd gebroken zou hebben over de mogelijkheid van uitvoering van art. 152 1e lid. Men liep vrij wel heen over de daar geeischte wet.

Eerst bij professor Buys vind ik de bezwaren geuit over de moeilijkheden die rijzen zouden. Al hoop ik in staat te zijn aan te toonen, dat deze overschat zijn en dat voor een groot deel de Memorie van Toelichting van het voorschift de oplossing der quaestie reeds gegeven heeft: toch moet erkend, dat er weinig over de schadeloosstelling gezegd is en dat dit weinige vrij verward was. Daar-

voor is deze verklaring te vinden, dat de hoofdstrekking van het artikel eene andere was, dan men zoo oppervlakkig zou meenen, waardoor de aandacht van de schadeloosstelling werd afgetrokken.

„Dit artikel", zegt het Weekblad van de burgerlijke Administratie n⁰. 2155, „is een zeer aardig artikel. Wie „meent, dat hij door het te lezen, de beteekenis kan „vatten, heeft het mis. Het is een valsch artikel. Het „erkent in fraaie woorden het recht op schadeloosstelling, „maar het heeft in werkelijkheid deze beteekenis, dat „onbruikbaarmaking of vernietiging van eigendom door „het openbaar gezag nimmer meer als onteigening zal „kunnen beschouwd worden; terwijl men dus vroeger, „als het openbaar gezag terwille van het publiek belang „een wat al te stouten aanval op onzen eigendom deed, „nog altijd kans had, dat die aanval als vermomde ont„eigening zou kunnen worden afgeslagen, heeft thans de „Grondwet ons dit wapen ontnomen, en moeten wij ons „troosten, dat wellicht de wet ons recht op schadeloos„stelling zal gelieven te geven."

Intusschen, geheel eens zijn wij het niet met den geestigen schrijver van het Weekblad. Zoo boosaardig van toeleg als hij beweert, is de Grondwet van 1887 zeker niet geweest: den eerzamen burger eene schadeloosstelling voor te spiegelen om hem des te zekerder en verraderlijker te kunnen berooven, een ware zakkenrollerspolitiek, is niet bedoeld.

Wel degelijk was de bedoeling der regeering in verreweg de meeste gevallen schadeloosstelling toe te kennen; dit blijkt zonneklaar uit de stukken. Maar de hoofdbedoeling van het voorgestelde artikel was niet deze schadevergoeding vasttestellen. Ze was deze: eens en voor

goed de scheiding te maken tusschen onteigening eenerzijds en vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom anderzijds.

Beide zijn soorten van de verschillende inbreuken, die de gemeenschap op den eigendom van het individu doet. En daar beide voor het individu tot 't zelfde resultaat leiden, placht men ze oudtijds veelal over één kam te scheren. BIJNKERSHOEK spreekt van „'t ontnemen van goederen door 't recht van de opperheerschappij" en onderscheidt niet. Toch is er al sedert de middeleeuwen sprake van de onteigening als een speciaal rechtsinstituut; enkelen meenen dat instituut zelfs in het corpus juris te ontdekken, echter op zeer losse gronden. Alleen, scherpe grenzen tusschen de onteigening en de andere ontneming van den eigendom trekt men niet. Ten onzent eischte men voor onteigening een octrooi van den vorst, later, onder de republiek, een van de Staten, terwijl de overige ontneming van eigendom bij stedelijke keur werd bevolen. Maar van eene bepaalde onteigeningswetgeving kan men eerst op het einde der 18e eeuw beginnen te spreken. De kiem daarvan ligt in de „Déclaration des droits de l'homme et du citoyen" van 26 Augustus 1789, gevoegd bij de constitutie van 1791, en overgenomen in de Nederlandsche Publicatie van 31 Januari 1795, en wel in de volgende zinsnede: „La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité".

Deze zinsnede, welke min of meer gewijzigd in nagenoeg alle Europeesche Grondwetten is opgenomen, en voor 't eerst uitgewerkt is in de Fransche onteigenings-

wetten van 1807 en 1810, die ook ten onzent hebben gegolden tot ze door de wet van 1841 werden vervangen, heeft het moderne onteigeningsrecht gegrondvest; dat wil zeggen, heeft deze wijze van ontneming van eigendom door het openbaar gezag omheind, van alle andere afgescheiden en met waarborgen omgeven.

Het essentieele kenmerk der onteigening dan tegenover de vernietiging van eigendom is dit: de overgang van eigendom van den een op den ander in het publiek belang. Wij meenen het onteigeningsrecht zoo het best te kunnen formuleeren: het is het recht der overheid, in het algemeen belang een bepaald aangewezen eigendom of bepaalde zakelijke rechten op een bepaald aangewezen eigendom te doen overgaan van den een op den ander [1]). Onze Grondwet trekt de grens nauwer en kent als onteigening alleen de ontneming van eigendom, niet die van rechten. Dat het begrip echter zoo wijd is als wij aangaven, lijdt o. i. geen twijfel.

Het begrip onteigening is dus volgens onze Grondwet een zuiver formeel begrip. Doet de overheid eigendom overgaan op de wijze in de onteigeningswet nader aangegeven, dan heeft er onteigening plaats. In den regel zal dit gebeuren ten bate van ondernemingen in het publiek belang, van openbare werken. Een essentieel vereischte van de onteigening, zooals sommige schrijvers beweren [2]), is dit niet. Duidelijk blijkt dit al uit alinea 3 van art. 151

---

[1]) LAYER, de jongste schrijver over het onteigeningsrecht (Principien des Enteignungsrechtes. 1902) neemt geen overgang aan, maar opheffing van een recht en grondvesting van een nieuw recht. (Blz. 13 s. q.).

[2]) O. a. ten onzent Mr. W. THORBECKE „Stelsel en toepassing der Onteigeningswet", (1881) blz. 63 en Mr. A. C. VISSER »Geschiedenis en Beginselen van het Onteigeningsrecht", (1884) blz. 5.

der Grondwet (alinea 4 van art. 147 der Grondwet van 1848, uitgewerkt in titel III der onteigeningswet) 't welk onteigening in geval van oorlog, oorlogsgevaar, oproer, brand of watersnood noemt. Behalve in het laatste geval kan hier toch bezwaarlijk sprake zijn van een werk of onderneming, in den zin door ons staatsrecht aan die woorden gehecht. Men scheidt deze alinea wel af als tot het zoogenaamde staatsnoodrecht en niet tot het onteigeningsrecht behoorende; mij dunkt zonder grond, waar de Grondwet zelve ze tot de onteigening rekent en de onderscheiding tusschen onteigeningsrecht en noodrecht op niets anders gegrond is dan op het meer of minder dringende van den maatregel. [1])

Buitenlandsche wetten eischen veelal als doel van de onteigening een publiek werk, maar niet zonder uitzondering; de Italiaansche wet b.v. kent onteigening ten behoeve der kunst. [2])

Naast de onteigening [3]) staat de onmiddellijke vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom. Hier is van eigendomsovergang geen sprake.

Aanleiding tot verwarring tusschen onteigening en vernietiging van eigendom gaf de redactie zelf van het

---

[1]) Buys (II, p. 273) verzet zich tegen de onderscheiding. Mr. de Hartog (in de »Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland", Deel XXIV, blz. 285) en Mr. A. C. Visser (t. a. p. blz. 6) nemen ze aan.

[2]) Een oud voorbeeld van eene onteigening niet voor een publiek werk, is die ten behoeve der Rijks-universiteit te Leiden, 6 Januari 1574.

[3]) Onteigening vindt in zoo overwegende meerderheid van gevallen ten opzichte van onroerend goed plaats, dat Mr. H. M. van Andel (»De Onteigening ten algemeenen nutte volgens de Wet van 1851". Leiden 1857), zich kon laten verleiden, hier het criterium te vinden, en onteigening (van onroerend goed) te stellen tegenover ontzetting van den eigendom (van roerend goed).

Grondwetsartikel over de onteigening. „Ieder ingezeten wordt gehandhaafd bij het vreedzaam bezit en genot zijner eigendommen. Niemand kan van eenig gedeelte derzelve worden ontzet dan ten algemeenen nutte in de gevallen en op de wijze bij de wet te bepalen, en tegen behoorlijke schadeloosstelling", heet het in 1815. Later, sedert 1848: „niemand kan van zijn eigendom worden ontzet". Zoo geeft de Grondwet zelve aanleiding tot de opvatting dat alle eigendomsontzetting de waarborgen alleen voor de onteigening bedoeld zou eischen. Men erkent het recht der overheid inbreuken te doen in den privaat eigendom, zonder dat ze onteigent. Maar deze inbreuken mogen niet verder gaan dan beperking in 't gebruik van den eigendom. Ze mogen zich niet uitstrekken tot geheele ontzetting uit 't voorwerp van den eigendom. Men zegt, om Mr. LEVY'S woorden te gebruiken, beperk zooveel gij wilt, mits gij maar niet ontzet, d. w. z. men onderscheidde de onteigening en de inbreuken, die de overheid zonder toepassing van art. 147 der Grondwet in den eigendom kon doen, niet qualitatief maar quantitatief [1]). Ging de beperking van den eigendom zoover, dat ze tot ontzetting leidde, dan veranderde ze eensklaps in onteigening. De moeilijkheid was: te zeggen waar de beperking ophield, waar de onteigening begon. En waarom, wanneer men eenmaal de bevoegdheid der overheid erkende op den eigendom van het individu inbreuk te maken, een grens gesteld? Waarom zou de overheid wel gerechtigd zijn

---

[1]) Zeer duidelijk zegt VON ROENNE (Staatsrecht II 118) geciteerd bij Anschütz: Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäszige Handhabung der Staatsgewalt blz. 117 „Der Umfang des Gegenstandes der Entziehung trifft den Rechtspunkt nicht". Beschränkung staat niet tegenover Entziehung.

zonder onteigening negen en negentig honderdste van den eigendom te nemen, maar niet het geheel?

Men zag niet, dat men, door onteigening tegenover beperking van den eigendom te plaatsen, twee geheel ongelijksoortige begrippen tegenover elkaar stelde: een juridisch tegenover een feitelijk. Men zag niet, dat ontzetting uit den eigendom eene feitelijke handeling is, die zoo goed met als zonder onteigening kan plaats hebben. Is de bedoeling positief, overgang van recht, dan is er onteigening. Is de bedoeling alleen negatief, opheffing van recht, dan is er geen onteigening. Beide begrippen zijn voor eene geheele en gedeeltelijke toepassing vatbaar: men kan den eigendom in zijn geheel doen overgaan, zoodat de geheele rechtsbetrekking met den oorspronkelijken eigenaar opgeheven wordt; of men kan een gedeelte van het eigendomsrecht doen overgaan, een recht op de zaak vestigen ten behoeve van een ander, zoodat een deel van den eigendom aan den eersten eigenaar blijft. Maar ook bij de toepassing van het negatieve begrip kan men, of den rechtsband met den eigenaar geheel slaken: dat kan alleen gebeuren door geheele vernietiging der zaak; of (bij onbruikbaarmaking, ontzetting uit het gebruik of andere beperking van den eigendom), den rechtsband tusschen eigenaar en eigendom gedeeltelijk in wezen laten. Het onderscheid tusschen onteigening en vernietiging van eigendom is duidelijk genoeg zichtbaar; daarentegen is de tweeerlei beperking niet uiterlijk te onderscheiden [1]).

---

[1]) Mr. THORBECKE zegt t. a. p. blz. 49. Hoe kan men de onteigening van andere overheidsmaatregelen onderscheiden, als men ook de ontneming van zakelijke en andere rechten daaronder brengt? Welke reden is er

Uiterlijk maakt het geen verschil of men zekere rechten op eene zaak over doet gaan op den Staat, of ze te niet doet gaan ten bate van het publiek; of de Staat zegt: ik, Staat, leg deze dienstbaarheid op deze zaak, of: gij, eigenaar, zult niet meer het uitsluitend gebruik hebben van uwe zaak, ten bate van het publiek.

Vandaar dan ook dat men de tweeërlei beperking ten onzent zelden uit elkaar gehouden heeft [1]) en ook onze Grondwet geene andere onteigening kent dan die van den geheelen eigendom. Verscheidene buitenlandsche wetgevingen daarentegen houden onteigening van rechten in. (KRABBE t. a. p. blz. 161.)

Intusschen kwam men door de verwarring van vernietiging van eigendom en onteigening tot een onhoudbaren toestand; er wordt bij de onteigening eene procedure geëischt, die bij de politierechterlijke vernietiging, waar 't dikwerf op spoed aankomt, niet te gebruiken is. Meer in aantal en dringender worden de stemmen, die op de fout wijzen. De strijd wordt aangebonden zoowel in de Rechtszaal als in de Vertegenwoordiging om in deze laatste in 1887 hare definitieve oplossing te vinden. Het is interes-

---

om dan niet ook de beperking van den eigendom als onteigening te beschouwen?

Prof. KRABBE (Rechtsgeleerd Magazijn 1893) blz. 168 noemt dit eene „verlegenheidsvraag".

[1]) Uitzondering: Mr. RUTGERS van ROZENBURG bij de Grondwetsherziening van 1887. Het Fransche en het Duitsche recht onderscheiden tusschen beperking van eigendom en publiekrechtelijke dienstbaarheid. (MAYER. Deutsches Verwaltungsrecht II 163.)

Deze geheele onderscheiding is echter zeer onduidelijk, en komt ook niet geheel overeen met de door mij hier gemaakte.

LAYER doet op blz. 41 s. q. (t. a. p.) eene poging de verschillende eigendomsbeperkingen in bepaalde categoriën van verschillenden juridischen inhoud te brengen, en principieel van de onteigening af te scheiden.

sant dezen strijd te volgen tusschen wat men noemde de ruime en de beperkte opvatting en te zien, hoe men tot steeds klaarder inzichten komt.

De Vries en Olivier zijn voorbeelden van de zoogenaamd ruime opvatting van de onteigening. Alle ontzetting van eigendom is onteigening. De Grondwet van 1848 komt de verwarring voor jaren bestendigen door in het onteigeningsartikel het woord „besmetting" op te nemen. Voortaan valt dus het vernietigen van besmette voorwerpen en besmet vee onder onteigening, nu op grondwettigen grondslag. Noch de negen mannen, noch de staatscommissie hadden zich aan de fout schuldig gemaakt. Wat de regeering op den inval gebracht heeft, is niet te bevroeden — in 1851, bij 't behandelen der onteigeningswet, zag zij de fout in. „Besmetting schijnt geen gelukkige „toevoeging. Er is hier meer politiemaatregel dan ware „onteigening". En in 1865 zegt de minister even ronduit: „dat onteigening te pas komt bij roerend goed, dat men onteigent, niet om het in bezit te nemen en te gebruiken, maar om het te vernietigen, dat schijnt mij niet juist gedacht. Daarover rees ook reeds bij de behandeling der onteigeningswet twijfel. Doch hoe men de zaak keerde of wendde, de Grondwet bond, en men heeft de wet gemaakt zoo goed en zoo kwaad men dit bij de bepaling der Grondwet kon".

De jurisprudentie weifelde tusschen de twee opvattingen. Nu eens laat zij vernietiging zonder onteigening toe, dan weer leert zij: alle ontzetting van eigendom is onteigening. Vooral professor de Hartog [1]) heeft aangetoond hoe onhoudbaar dit laatste standpunt is, waarbij ook

[1]) Bijdragen voor staats-, provinciaal en gemeentebestuur, deel XXIV, 1881.

belastingheffing en verbeurdverklaring als straf binnen de grenzen van art. 147 der Grondwet zouden vallen, en deze dus ongeoorloofd zouden zijn zonder onteigening.

Terecht doet de hoogleeraar een aanval op de herhaalde beroepen die op art. 625 [1]) van het burgerlijk wetboek gedaan zijn, om de ruime opvattting van art. 147 der Grondwet te steunen. Dit artikel zou geheele onttrekking van den eigendom in den weg staan en alleen beperking in het gebruik van den eigendom toelaten. Duidelijk wordt in het licht gesteld hoe het publiek recht niets uit te staan heeft met art. 625, dat alleen eene poging doet voor het burgerlijk recht eene definitie van eigendom te geven en daarbij eene overbodige herinnering geeft aan het feit, dat de eigendom nooit een grens aan het publiek recht kan stellen. „Door de overbodige toevoeging van eenige publiekrechterlijke bepalingen kan toch de aard en de kracht van het geheele publiek recht niet geabsorbeerd zijn in een voorschrift, dat, gelijk de geheele regeling waarvan het deel uitmaakt, tot het privaatrecht behoort".

Ook HEEMSKERK constateert in De Praktijk der Grondwet (II 30) de heerschende onzekerheid; Mr. LEAO LAGUNA in het Rechtsgeleerd Magazijn 1886, die evenwel de ruime opvatting is toegedaan; en Prof. OPPENHEIM in het Rechtsgeleerd Magazijn van 1887, die zich op het tegenovergestelde standpunt stelt.

Ten slotte stelde de Juristenvereeniging voor hare vergadering van 1887 het onderwerp der eigendomsbeperking

[1]) Eigendom is het recht om van eene zaak het vrij genot te hebben en daarover op de volstrektste wijze te beschikken, mits men er geen gebruik van make, strijdende tegen de wetten of openbare verordeningen, daargesteld door zoodanige macht, die daartoe volgens de Grondwet de bevoegdheid heeft, en mits men aan de rechten van anderen geen hinder toebrenge; alles behoudens de onteigening ten algemeenen nutte.

aan de orde. Niets toonde wel duidelijker de onhoudbaarheid der „ruime" opvatting aan, dan de concessies, die hare voorstanders aan de tegenpartij moesten doen. Zij geven toe dat men ondeugdelijke waren, desnoods bij voorraad in afwachting van een vonnis, zonder schadeloosstelling, zonder onteigening vernietige of onbruikbaar make. Ook waar overtreding is, mag vernietigd worden zonder onteigening. „De kracht van het beginsel neergelegd in art. 147 der Grondwet moet zwichten voor den regel, dat een ieder zelf de verantwoordelijkheid moet dragen van zijn schuld of opzet." Het zou er zeker treurig met de vastheid van ons staatsrecht uitzien, wanneer onze Grondwetsartikelen moesten zwichten voor „regels".

Ten slotte maakt men eene uitzondering voor 't zoogenaamde noodrecht; voor de maatregelen „welke, zonder op voorafgaande regeling te berusten, op het oogenblik zelf van dreigend gevaar of onheil worden geboden en waarbij alleen de noodzakelijkheid over de wettigheid beslist." Weinig principieel onderscheidt men ook. Wanneer er een poldersloot moet worden verbreed, en er moeten boomen vallen, dan, zegt men, is dat de moeite niet waard. Met het kleine nadeel geleden door de veranderde inrichting van landelijke eigendommen kan geen rekening worden gehouden. Maar als er een huis gesloopt moet worden, is er onteigening.

Intusschen was bij Koninklijk Besluit van 4 Mei 1883 N°. 1 eene Staatscommissie in het leven geroepen tot onderzoek der vraag „van welke bepalingen der Grondwet herziening noodzakelijk en thans raadzaam was"; 25 Maart 1884 diende zij haar rapport aan den koning in; en 18 Maart 1885 bereikten de voorstellen der regeering de Kamer.

De herziening van de Grondwet van 1887 zou de overwinning brengen aan het denkbeeld: strenge scheiding tusschen beperking van eigendom als het belang van de gemeenschap het eischt en die tot algeheele vernietiging kan leiden, en onteigening, d. w. z. ontneming van eigendom aan den een om ze te doen overgaan in handen van den ander. De Memorie van Toelichting spreekt zich zeer duidelijk over deze bedoeling uit.

In de plaats van het éene onteigeningsartikel 147 komen nu de twee artikelen 151 en 152. Niet zonder eenigen tegenstand echter van enkele leden, die meenen dat het voor den eigenaar onverschillig is, h o e hij zijn eigendom kwijt raakt en dat er daarom geen reden is alle eigendomsontzetting niet op dezelfde manier te behandelen; en van anderen die meenen dat eerst door het introduceeren van art. 152 in de Grondwet de lagere wetgever de bevoegdheid tot eigendomsvernietiging krijgt, terwijl integendeel het artikel die bevoegdheid slechts constateert.

Al ware 't nu mogelijk geweest, door invoeging in de onteigeningswet van eene verkorte procedure, ongeveer gelijk aan die welke thans voor de besmetting is voorgeschreven, ook de vernietiging van eigendom in het onteigeningsartikel onder dak te brengen, toch moet men zich verheugen, dat de Grondwet twee begrippen, die sedert eeuwen door het staatsrecht nu eens gescheiden, dan eens verwisseld zijn, eens en voor altijd duidelijk uit elkaar heeft gehouden. Zulk eene scheiding heeft opvoedende kracht voor het rechtsbewustzijn. Het leert zuiver denken en maakt den wetgever behoedzaam en er op bedacht welke der twee maatregelen hij heeft toe te passen. Al ware de voeging der twee instituten in één

artikel **mogelijk** geweest, ze ware er niet minder onjuist om geweest.

De Grondwet zegt: eigendom kan worden vernietigd of onbruikbaar gemaakt in 't algemeen belang; dat wil zeggen: er mogen wetten en verordeningen gemaakt worden, waaruit voor eene geheele categorie eigendommen vernietiging of onbruikbaarmaking volgt. De uitvoering van wet en verordening is opgedragen aan de administratie, dus ook de uitvoering van deze wetten en verordeningen.

De Grondwet zegt: niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan na voorafgaande verklaring bij de wet. Hier stelt de Grondwet dus den geheel algemeenen regel: als 't algemeen belang dit eischt, kan in speciale gevallen eigendom van den een op den ander overgaan. Elk van dergelijke speciale gevallen zal door de wet worden geregeld. Deze wet staat naast de zooeven genoemde wet of verordening in gelijken rang zoo te zeggen; de eerste regelende een speciaal geval, de tweede regelende eene categorie gevallen. Geheel en al onlogisch zou het zijn, nu voor de uitvoering van die wet of verordening nog eens eene wet te eischen; eene soort dubbele trap van wetgeving voor men tot uitvoering komt.

Mij dunkt, deze vergelijking toont duidelijk genoeg aan, dat de vernietiging en onbruikbaarmaking niet in art. 151 thuis behooren. De vernietiging en onbruikbaarmaking berusten op eene voorafgaande wet of verordening, die aanwijst de gevallen waarin de maatregel moet worden toegepast. De uitvoering kan veilig aan de administratie worden overgelaten.

Heel anders met de onteigening. Ze wordt toegepast „waar 't algemeen belang dit eischt". Die regel is te algemeen gesteld, dan dat men de uitvoering daarvan

aan de administratie zou willen overlaten. Daarom heeft men voor ieder geval van onteigening eene wet geeischt; alleen in heel enkele gevallen der administratie de vrije hand gelaten [1]).

Over de schadeloosstelling viel bij de behandeling van artikel 152 betrekkelijk weinig voor. Het artikel van de staatscommissie bevatte behalve de vernietiging en onbruikbaarmaking ook de overige beperking van den eigendom; maar kende slechts uitzonderingsgewijs schadevergoeding toe. De Memorie van Toelichting zegt daaromtrent: „Hoezeer onbruikbaarmaking van eigendom en beperking van het eigendomsrecht met onteigening niet gelijkstaan zoo kan daardoor het belang van de ingezetenen, zij het dan ter bevordering van het algemeen belang, toch zeer worden benadeeld. Art. 152 geeft daarom aan, dat de wet de gevallen zal kunnen aanwijzen, waarin deze handeling slechts tegen schadeloosstelling zal mogen geschieden. Ettelijke wetten behelzen reeds bepalingen van dezen aard."

De regeering maakt met haar ontwerp in dezen vierkant front tegen de staatscommissie, en verheft de schadeloosstelling tot regel. De beperking moest nu natuurlijk uit het artikel vervallen. Beperkingen van den eigendom komen te talrijk voor, dan dat het mogelijk zou zijn daarvoor als regel vergoeding te geven.

---

[1]) Het bezwaar van Prof. BUYS dat art. 151 niet op politiemaatregelen kan slaan, omdat er van voorafgaande schadeloosstelling wordt gesproken kan ik niet deelen. Zoodra de onteigeningswet er is, is de eigendom even goed ten doode opgeschreven (zij 't dan ook voorwaardelijk ten gevolge van art. 61 der Onteigeningswet), als na 't in werking treden der algemeene wet of verordening, die tot vernietiging of onbruikbaarmaking leidt. Voorafgaande schadeloosstelling slaat dan ook op de uitvoeringsdaad der onteigening; zou ook bij de wet of verordening op de uitvoeringsdaad slaan.

M. i. heeft op deze frontverandering van de regeering een grooten invloed gehad eene van de afzonderlijke nota's gevoegd bij het verslag van de staatscommissie; en wel die van den heer VAN NISPEN. Zelfs is, naar ik meen, de Memorie van Toelichting der regeering niet te begrijpen, tenzij met behulp dezer nota.

De heer VAN NISPEN verzet zich tegen de wijziging van art. 147 der grondwet van 1848 en zegt: „met betrekking tot „het rechtsinstituut der onteigening schijnt de onderschei„ding van art. 151 en 152 op grond der beweegredenen, waar„om men ten algemeenen nutte van zijn eigendom wordt ont„zet, volkomen ongegrond. Er is in de gevallen van beide „artikelen ontzetting van eigendom ten algemeenen nutte. „Dat is voldoende voor het denkbeeld onteigening „en voor het recht op vergoeding uit de open„bare kas, van de daardoor werkelijk veroorzaakte „schade. De beweegreden, die de ontzetting motiveert, „doet niet af, omdat hij niet beslissend is voor het recht. „De schade, die werkelijk ten algemeenen nutte geleden „wordt, moet worden vergoed; maar is er geen schade, „bv. bij wegneming van een geheel bedorven „of geheel waardeloos voorwerp, dan ook geen „vergoeding. Die wegneming, wel verre van schade te „veroorzaken, kan soms een voordeel, een weldaad zijn. „Ook tegenwoordig is dat recht, en om dat te verkrijgen „is geen herziening der Grondwet noodig. Het nieuwe „voorstel strekt o.a. om het denkbeeld van onteigening te „doen vervallen in geval van aanstekelijke ziekte en „besmetting. Bij besmetting echter kan men veelal „niet met zekerheid weten, of eenig voorwerp „besmet is, al of niet. En al is 't besmet, dan is „het daarom nog niet waardeloos. De deskundigen

„zelven zijn het oneens. Daar zijn er die aan het door-
„zieken of inenten de voorkeur geven, boven afmaken.
„Wegens zulke steeds onzekere gevallen moet
„de plicht van schadevergoeding als regel blij-
„ven gehandhaafd in de Grondwet, vooral nu
„zij er eenmaal in geschreven is geweest. Dat
„is noodig zoowel in het algemeen als in het bijzonder
„belang. Er wordt een voorwerp ontnomen, dat misschien
„volle, maar zéker nog gedeeltelijke waarde heeft."

Vergelijken wij hiermede de Memorie van Toelichting der regeering: „Hoezeer het vernielen en onbruikbaarmaken
„van eigendommen krachtens politiemacht met
„onteigening niet gelijk staan, zoo kan daardoor het belang
„van de ingezetenen, zij het dan ter bevordering van het
„algemeen belang, toch zeer worden benadeeld. De Regee-
„ring heeft daarom ook bij vernietiging of onbruikbaar-
„making van eigendom, de schadeloosstelling als
„regel aangenomen; de gevallen waarin deze niet
„gegeven wordt, bv. wanneer het betreft het vernietigen
„of onschadelijk maken van voorwerpen waarvan
„het bezit verboden is, of waarmede misdrijf
„of overtreding gepleegd is, zullen in de wet uit-
„drukkelijk worden vermeld. In tegenstelling met de
„Staatscommissie is de Regeering van oordeel, dat het
„verleenen van schadeloosstelling niet tot de bij de wet
„bepaalde uitzonderingen moet behooren, maar omgekeerd.
„Ook in het geval van dit art. (152) heeft er ontneming
„van eigendom ten algemeenen nutte plaats. Dit is vol-
„doende om aanspraak te verkrijgen op vergoeding uit
„de openbare kas voor de schade, die werkelijk ten alge-
„meenen nutte geleden wordt. In onzekere gevallen
„moet de plicht van schadevergoeding als

„regel blijven gehandhaafd in de Grondwet, „nu zij er eenmaal in geschreven geweest is. „Er worden voorwerpen ontnomen die mis„schien volle, maar zeker nog gedeeltelijke „waarde hebben. Tot de uitgezonderde gevallen „zullen uit den aard behooren de voorwerpen, die worden „vernietigd, omdat zij in zichzelve schadelijk of „tot een misdadig doel vervaardigd of geschikt gemaakt zijn."

De vergelijking van de nota met de Memorie van Toelichting leidt tot de volgende opmerkingen:

Volgens den heer VAN NISPEN viel vóór de Grondwet van 1887 de vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom onder de onteigening. Volgens hem was dus de schadeloosstelling hiervoor in de Grondwet van '48 geschreven. En omdat hij ze eenmaal in de Grondwet geschreven acht, wil hij ze ook gehandhaafd zien. Waar hij spreekt van „onzekere" gevallen, doelt hij speciaal op besmette voorwerpen, waarvan het onzeker is of ze nog waarde hebben of niet. Dit alles is duidelijk.

Maar wat doet de Regeering? Blijkbaar neemt zij eenvoudig de woorden van VAN NISPEN over, zonder te bedenken dat die in haar stelsel niet passen. Want volgens haar viel vernietiging en onbruikbaarmaking niet onder onteigening. De plicht tot vergoeding stond dus niet in de Grondwet geschreven, behalve voor het ééne geval van besmetting. De zinsnede in de Memorie van Toelichting „In onzekere gevallen moet de plicht van schadevergoeding blijven gehandhaafd", zou volkomen duister zijn, wanneer men ze niet uit de nota van den heer VAN NISPEN verklaarde. Blijkbaar worden met die onzekere gevallen bedoeld: besmette zaken. Hiervoor

wenscht de regeering dus vergoeding. Maar hoezeer zij op twee gedachten hinkt, blijkt, wanneer zij onder de uitzonderingen op de schadevergoeding noemt: de zaken die in zich zelve schadelijk zijn. Daartoe behooren besmette zaken, dolle honden enz., toch zeker ook. Dus zou er nu voor deze zaken weer geene vergoeding gegeven worden.

Over het geheel is men het in de Kamer in principe eens geweest met het denkbeeld: schadevergoeding als regel. Men wilde echter eerder nog verder gaan dan de regeering, dan dat men voor de consequentie van haar stelsel terugschrikte. In het voorloopig verslag wenschen sommige leden de woorden: „tenzij de wet het tegendeel bepaalt" weggelaten te zien. Hun wordt niets anders tegemoet gevoerd dan dat „men te ver zou gaan door ook bij vernietiging of onbruikbaarmaking van goederen zonder waarde schadeloosstelling toe te kennen".

Bij de mondelinge behandeling wordt verder over de schadeloosstelling niets meer te berde gebracht, dan dat de Regeering lakoniek zegt (ARNTZENIUS VII blz. 165): „De staatscommissie is zoover gegaan van te zeggen dat in den regel dit moest geschieden zonder schadevergoeding, tenzij die bij afzonderlijke wet werd toegekend. De regeering vond dit wel wat forsch en bepaalde, dat in den regel schadevergoeding zou worden gegeven, maar eene wet zou bepalen in welke gevallen dit niet zou geschieden. Eene geheele gelijkstelling van deze niet volkomen gelijke gevallen is gevaarlijk en zou der publieke schatkist ook van verscheiden gemeenten zeer duur te staan komen".

Eene soort verontschuldiging dus, dat men uitzonderingen maakte!

Eene weinig duidelijke voorstelling schijnt men zich tijdens de behandeling van het ontwerp gemaakt te hebben van den omvang der werking van het nieuwe artikel. In de Memorie van Toelichting der Staatscommissie wordt gesproken van „onbruikbaarmaking van eigendom" zonder meer. De Memorie der Regeering daarentegen spreekt van „het vernietigen en onbruikbaarmaken van eigendommen krachtens politiemacht"[1]), en wanneer men dit woord in 1887 gebruikt, is het duidelijk, dat men er de defensie niet onder laat vallen. Het voorbeeld van de wet van 1853 S. 128, krachtens welke opruiming bij militairen maatregel plaats heeft, gegeven door de Staatscommissie, is door de Regeering achterwege gelaten. Is dit toeval? Bij de mondelinge behandeling schijnt de minister alleen 't oog te hebben op vernietiging en onbruikbaarmaking van schadelijke zaken bij politiemaatregel, en den militairen maatregel geheel buiten te sluiten. Immers wanneer de heer KIST bezwaar heeft tegen 't nieuwe artikel, omdat daar onder zou vallen: inundatie van een polder, afgraving van grond, antwoordt de minister hierop: „Het onder water zetten van een polder zal wel nimmer krachtens politiemaatregel geschieden; het kan zich voordoen bij watersnood, of door een militairen maatregel; maar het bevel tot vernieling van schadelijke zaken kan zeer goed bij politiemaatregel gegeven worden". En hij noemt dan nog giftige zaken en bedorven eetwaren. Verder schijnt naar 's ministers opvatting de vernietiging en onbruikbaarmaking zich niet uit te strekken.

De heer KIST antwoordt volkomen terecht:

„M. i. hebben de bedoelde woorden eene veel wijdere

---

[1]) Bij de behandeling der wet van 21 Dec. 1853 S. 128 sprak men herhaaldelijk van „politiemaatregelen terwille van 's lands verdediging".

„strekking". En dan wijst hij nog eens op wat z. i. 't gevaar van 't artikel is. „Men moet er aan denken dat „in de praktijk, met name in zake openbare werken, „wegen, dijken en vaarten, de grenzen tusschen politie-„recht en het openbare nut dier werken meermalen door „elkaar loopen. Bij het politierecht beweegt men zich, wat de beperking van eigendom aangaat, op een geheel onafgebakend terrein; de politiewetgeving is voor een groot deel aan de grootste vrijheid overgelaten. In vele gevallen wordt niet onderscheiden tusschen het eigenlijke politierecht op openbare werken, en den wensch om openbare werken in het leven te roepen".

De heer Kist raakt hier een zeer gewichtig punt aan. Maar de Minister gaat er niet op in, en blijft de vernietiging en onbruikbaarmaking beperken tot „dolle honden, bouwvallige huizen, stinkende slooten" en dergelijke liefelijke zaken.

Intusschen, woordelijk spreekt art. 152 van vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom zonder eenige beperking. En trots al het voorafgegane, wanneer de heer Roozeboom van militaire inundaties begint te reppen, dan is het, of het van zelf spreekt, dat de defensiemaatregel ook binnen de grenzen van het artikel valt. Zelfs worden vóór „onbruikbaarmaking" de woorden „voortdurende of tijdelijke" ingevoegd, om den heer Roozeboom ter wille der militaire inundatie te believen. Dezelfde afgevaardigde nam het initiatief tot invoeging van het tweede lid van art. 152. Zooals hij terecht opmerkte was onder onbruikbaarmaking niet het normaal gebruik begrepen [1].

---

[1]) Art. 152 2e lid luidt: Het gebruik van eigendom tot het voorbereiden en het stellen van militaire inundaties, wanneer dit wegens oorlog of oorlogsgevaar wordt gevorderd, wordt bij de wet geregeld.

Zooals bekend is, heeft nu de wet van 15 April 1896 (*Staatsblad* no. 71) niet alleen het gebruik van eigendom voor militaire inundatiën geregeld, maar de geheele militaire inundatie, incluis de schadeloosstelling voor onbruikbaarmaking en vernietiging van eigendom, zoodat door deze wet een groote inval in 't gebied van art. 152 1e lid is gedaan en de woorden „tijdelijke of voortdurende" het doel missen, waarvoor zij in het eerste lid van artikel 152 zijn ingelascht. Intusschen staan zij er en moeten nu ook voor andere gevallen toegepast worden.

Art. 152 1e lid der Grondwet is voorloopig buiten werking gesteld door artikel 5 der additioneele bepalingen 't welk luidt: „Het eerste lid van art. 152 der Grondwet blijft buiten toepassing, totdat de wettelijke regeling omtrent de gevallen waarin geene schadeloosstelling in geval van vernietiging of voortdurende of tijdelijke onbruikbaarmaking van eigendom verleend wordt, zal zijn in werking getreden". Bij de behandeling der woningwet bleek hoe sommige kamerleden dit additioneel artikel opvatten in dezen zin, dat vóór de algemeene wet van art. 152 er is, de wetgever geen speciale regeling ten aanzien der schadeloosstelling m a g maken. In 1896 echter maakte, zooals boven werd opgemerkt, de wetgever wel degelijk eene speciale regeling van schadeloosstelling voor vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom.

Hoe hebben wij ons den wettelijken toestand in dezen te denken? M. a. w. wie had gelijk, de wetgever van '96, die in eene speciale wet onbruikbaarmaking van eigendom en vernietiging beveelt, m e t schadeloosstelling, zich dus niet bekommerend om de beloofde wet van 152 1e lid, of de leden die in 1901 meenden, dat iets dergelijks niet ge-

oorlooofd is? De vraag is van belang. Er zijn er, die beweren dat de wet van artikel 152 1e lid nooit tot stand komt. Wat dan met de schadeloosstelling? Dan zou zelfs bij de wet geen schadeloosstelling, ook in het meest schreeuwende geval, mogen worden gegeven tot de volgende Grondwets herziening? En dat wel, terwijl de Grondwet in principe de schadeloosstelling wil?

De „Gemeentestem" [1]) meent zoo:

„In de Memorie van Antwoord op het voorloopig ver-„slag der Tweede Kamer bij het addit. artikel V werd „verklaard, dat het veroorlooft ook nieuwe plaatselijke „verordeningen te maken, waarvan vernietiging of onbruik-„baarmaking van eigendom een gevolg kan zijn. Maar — voegt de Regeering er bij — „de wettelijke toe-„stand aangaande het al of niet toekennen „van schadeloosstelling in die gevallen, blijft „zooals die is totdat de wet van artikel 152 „er is".

Wat wordt er nu volgens de „Gemeentestem" gemeend met dien: „wettelijken toestand"? Dat er geen wet is die schadeloosstelling geeft; daar mag niets aan veranderd worden voor de algemeene wet er is. Dus: geen enkele wet mag wel schadeloosstelling geven.

Dit nu is, dunkt mij, geheel niet de bedocling van het addit. artikel. M. i. bedoelt dit met „wettelijke" toestand volkomen vrijheid voor den wetgever schadeloosstelling te geven of niet. Trouwens de „Gemeentestem" breekt onmiddellijk haar eigen systeem af door te laten volgen:

„Hiervan zijn natuurlijk uitgezonderd die regelingen, „welke door de Grondwet zelve worden geboden, zooals

[1]) N°. 2325.

„die van art. 152[2] in zake het voorbereiden en stel-
„len van „militaire inundaties, en die van art. 186[2]
„omtrent de „inkwartiering enz., en van art. 187 betref-
„fende de verklaring van eene streek in staat van oorlog
„of beleg".

Ik zie niet in, dat, met uitzondering van art. 186 der Grondwet, de hier genoemde artikelen eene regeling van de schadeloosstelling zouden gebieden. Het woord schadeloosstelling komt noch in art. 187, noch in art. 152 2e lid voor. Op de beide wetten, die van deze artikelen der grondwet het uitvloeisel zijn, zou, wanneer de schadeloosstelling er niet al in ware geregeld, evengoed de wet van art. 152 toepasselijk zijn. Trouwens deze geheele verklaring van 't woord „wettelijke toestand" is, dunkt me, onjuist. Men zou dan evengoed kunnen zeggen: de wettelijke toestand is zóó, dat een algemeene wet de schadeloosstelling niet uitsluit. De wettelijke toestand moet zoo blijven. Dus mag geen wet schadeloosstelling uitsluiten, m. a. w. moet iedere wet, die in aanmerking komt, ze geven.

Men komt zoo tot de onmogelijkste conclusies. Zeggen we liever eenvoudig: de toestand is op het oogenblik volkomen vrijheid: schadeloosstelling of geen schadeloosstelling. We behoeven dan ook niet den noodkreet te slaken: „De regeering heeft zich o. i. te haasten de be-
„doelde algemeene wettelijke regeling, hoe moeielijk ze
„ook zij, bij de Staten Generaal aanhangig te maken."
Dit is de beteekenis van het addit. artikel, maar dit ook alleen: dat het de werking van 152 opschort: dat nu nog met volkomen vrijheid zonder schadeloosstelling mag worden vernietigd. Stond het addit. art. er niet: dan zouden de bestaande regelingen, die schadeloosstelling uit-

sluiten, in werking blijven, maar geene nieuwe verordeningen zouden gemaakt mogen worden, die vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom bepaalden zonder vergoeding, wat een fatale toestand zoude zijn.

Wij kunnen den minister van Binnenlandsche Zaken geen gelijk geven, die in de vergadering van 14 April 1896 van de Eerste Kamer bij gelegenheid van de behandeling der wet tot uitvoering van art. 152 2e lid, der grondwet zeide, in antwoord op eene opmerking van den Heer KIST, dat men de regeling van 152 1ste lid zeer miste, inzonderheid wat betreft de medische politie: „Vernietiging „en onbruikbaarmaking van voorwerpen en eigendommen „wordt dikwijls belemmerd door gemis aan de wettelijke „regeling van art. 152."

Ik zou niet weten, waarom. Gemeente- zoowel als hoogere wetgevers zijn op 't oogenblik volkomen vrij in hun doen en laten. [1])

De strijd: is er al dan niet te onderscheiden tusschen onteigening en politierechtelijke vernietiging, is dan nu opgelost. Dat echter het onderscheid nog niet overal doorgedrongen is, blijkt uit de „Proeve eener wet, regelende het toezicht op de Volksgezondheid" van 1894

---

[1]) De „Gemeentestem" heeft zelfs bezwaar tegen art. 24 der Woningwet dat bepaalt, dat ingeval van afbraak van het gebouw of van het gedeelte van het gebouw waarin zich eene onbewoonbaarverklaarde woning bevindt de opbrengst der bouwmaterialen, na aftrek der kosten van afbraak en verkoop, den eigenaar ter hand wordt gesteld. Dat zou ook al „verande- „ring in den bestaanden wettelijken toestand omtrent het al of niet toe- „kennen van schadeloosstelling brengen". O. i. is hier geen sprake van schadeloosstelling.

Natuurlijk neemt de „Gemeentestem" ook geen genoegen met de verklaring der Regeering, dat het nu van de gemeenten afhangt, respectievelijk van Gedeputeerden en centraal gezag, of er schadeloosstelling zal worden gegeven.

(Verslag van het Geneeskundig Staatstoezicht) waarin bij besmetting van vernietiging van „roerende of onroerende goederen na onteigening" sprake was.

Evenzoo is deze fout begaan in het door eene Staatscommissie ingediende Wetsontwerp tot bestrijding der tuberculose onder het rundvee, gevoegd bij het ontwerp der Regeering ingediend in de zitting 1900—1901 (Bijlagen n°. 112).

En verder vinden we merkwaardigerwijze nog onteigening in het ontwerp van wet tot wering van schadelijke dieren (Schildluiswet van 23 Mei 1899 S 127). Ook in de Memorie van Toelichting tot dit ontwerp spreekt de Regeering van onteigening; en in de 1e Kamer wordt bij de behandeling dezelfde fout gemaakt. In de wet zelve is ze verbeterd.

Art. 152, 1e lid der Grondwet eischt, al blijkt het niet duidelijk uit de woorden [1]), eene algemeene wet. Deze is uit haren aard bestemd om eenige algemeene regels te geven, die dan toepasselijk zijn zoo dikwijls wet of verordening, bij hare aanraking met den eigendom, onbruikbaarmaking

---

[1]) In de vergadering der Tweede Kamer van 3 Mei 1887 zeide de heer Mackay (blz. 181, Arntz. VII):

„De slotwoorden van dit artikel: „tenzij de wet het tegendeel bepaalt" „drukken, naar ik meen, niet nauwkeurig uit wat eigenlijk de bedoeling „is. Zooals zij nu luiden, zou de wet kunnen bepalen dat schadeloosstel„ling niet bij uitzondering maar in het algemeen niet zal worden verleend, „met andere woorden: de wet, die als eenig art. bevatte: Waar eigendom „vernietigd of onbruikbaar gemaakt wordt, zal dit geschieden zonder schade„loosstelling, zou niet in strijd zijn met dit artikel, maar zeker wel met „de bedoeling. Immers de bedoeling is: schadeloosstelling als regel, maar „dat de wet bij uitzondering in bepaalde gevallen het tegendeel kan be„palen. Daarvoor zou het m. i. beter zijn te lezen: behalve de gevallen „waar de wet het tegendeel bepaalt", omdat het dan duidelijk is, dat het slaat op uitzonderingen.

Men sloeg op deze, zeer juiste, opmerking geen acht.

of vernietiging decreteeren. Deze wetten en verordeningen zijn van honderderlei soort, slaan op duizenderlei gevallen, een reusachtig gebied dus.

Het zal daarom zaak zijn, voor wij tot de behandeling der schadeloosstelling overgaan, eerst dit gebied te omlijnen; ons af te vragen: wanneer vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom door 't openbaar gezag plaats heeft, en wat vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom beteekent.

§ 2.

Waar het openbaar gezag eigendom vernietigt en onbruikbaar maakt, komen wij in aanraking met dat deel der wetgeving en uitvoering hetwelk wij politierecht noemen: met de negatieve zijde der staatswerkzaamheid: die, waarbij het niet geldt het zorgen, steunen, opbouwen, scheppen door de hand der overheid, door de Duitschers zoo eigenaardig Pflege genoemd, maar het verwijderen van gevaren en belemmeringen. Komt deze preventieve zorg der overheid in botsing met het individu, dan komt te voorschijn de politiedwang; het feitelijk met dwang tot standbrengen door de overheid van het door haar gewilde. De overheid moet deze macht tot onmiddellijke opheffing van wat haar wil belemmert, hebben, wil zij haar taak vervullen, en haar gebod en verbod in werkelijkheid doen verkeeren. Overal waar uitvoering niet tot stand kan komen zonder dwang, daar moet de macht tot dwingen in de bevoegdheid tot uitvoering besloten liggen.

Overal waar het Staatsgezag zich uit in een dergelijken maatregel, bevinden wij ons op het gebied der politiezorg. Tweëerlei is dat gebied: dat van de inwendige regeering en dat van de defensie, de militaire bescherming tegen een binnen- of buitenlandschen vijand. Wil men nu van

den aanvang af het gebied der defensie afscheiden van dat der politie, en niet spreken van politiemaatregelen ter wille der defensie, mij is het wel, maar het is slechts eene quaestie van woorden, de zaak blijft dezelfde. Wij hebben dan ook gezien dat, hoewel men in 1887 aanvankelijk alleen scheen te denken aan politiemaatregelen van inwendige regeering, de minister er zelfs eenmaal den militairen maatregel tegenover scheen te stellen, ten slotte de defensiemaatregel uitdrukkelijk is erkend als vallende binnen het gebied van art. 152.

Men heeft gemeend, dat wij ons nog op een derde gebied kunnen bevinden en wel op dat der ondernemingen in het publiek belang. Ik meen dat wij dat gebied voor ons onderwerp moeten sluiten. En wel omdat het openbaar gezag, waar het de bevordering en het aanleggen van publieke werken geldt, moet onteigenen volgens art. 151, niet mag vernietigen en onbruikbaarmaken volgens art. 152 der grondwet. Wij vatten hier de door den heer Kist bij de debatten in 1887 geraakte moeilijkheid.

Daar de beide begrippen: onteigening en vernietiging van eigendom formeel zijn volgens onze Grondwet, is het mogelijk in een zelfde geval elk der beide handelingen toe te passen, eene keuze te doen. Wil men toch eene zaak vernietigen, dan kan men dat doen direct, en de staat doet dat krachtens zijne publiekrechtelijke functie, die men politie noemt; of men kan ze eerst doen overgaan in handen van dengene, die ze wil vernietigen, die ze daarna doet verdwijnen. En dat is onteigening. Een sprekend voorbeeld hoe die twee functies voor den staat verward kunnen worden levert de Woningwet. In gewone gevallen doet de overheid (d. w. z. de uitoefenaar der overheidsmacht, hier de gemeente) onbewoonbare, ongezonde, dus

schadelijke woningen verdwijnen krachtens politierecht. (§ 4 der wet, artt. 18 s. q.) Maar diezelfde woning, die feitelijk onbewoonbaar, ongezond, schadelijk is, kan ook worden opgenomen in een plan van onteigening door de gemeente vastgesteld; dan wordt zij na verloop van tijd niet politierechtelijk vernietigd maar onteigend.

Wij zien voortdurend onteigening met geen ander doel dan om te vernietigen: huizen worden onteigend, om ze te sloopen, en op de plaats waar zij stonden een spoorweg aan te leggen, eene straat door te trekken, een kanaal te graven. Bij 't aanleggen van publieke werken is in den regel de eigendom der perceelen niet noodig wanneer men met den grond maar naar goedvinden kan handelen.

Bij de Grondwetsherziening van 1887 is dan ook meermalen de vrees uitgesproken, dat het nieuwe artikel 152 in de hand zou werken dat staat of gemeente zouden gaan vernietigen, eenvoudig om op een goedkoope wijze aan grond te komen, waar ze behoorden te onteigenen.

Hoe die gebieden van vernietiging en onteigening praktisch af te bakenen? Hoe te antwoorden op de vraag: w a n n e e r moet vernietiging van eigendom, w a n n e e r moet onteigening plaats hebben? Waarin vindt de overheid haar richtsnoer? Om hier een antwoord te vinden, moet men het m a t e r i e e l e b e g r i p o n t e i g e n i n g, het m a t e r i e e l e b e g r i p v e r n i e t i g i n g v a n e i g e n d o m zoeken.

Buitenlandsche wetgevingen verspreiden niet veel licht over de zaak. De Pruisische wet maakt het zich gemakkelijk door voor onteigening steeds „ein Unternehmen" te eischen. LAYER, die met het oog op de eigendomsbeperkingen de grens tracht te trekken (t. a. p. blz. 57 s. q.) komt ook slechts tot een formeel criterium, dat ons niet

verder brengt. De Belgische schrijver PICARD [1]) stelt buiten de onteigening alles wat tijdelijke beperking van den eigendom is. Buitengewoon stelselloos schijnen in Frankrijk zoowel wet als jurisprudentie. De verbreeding van een „Chemin Vicinal" gaat volgens de wet van 21 Mei 1836 zonder onteigening. [2]) Daarentegen, wordt er een nieuwe weg gemaakt waar huizen staan (ouvrir une rue), dan moet er onteigend worden. De Conseil d'État heeft uitgemaakt, dat dat ook noodig is, wanneer er een place in plaats van eene rue komt: eveneens wanneer „l'élargissement est tel, que pour le réaliser il y eut lieu de prendrela maison d'un riverain soit en totalité, soit dans la plus grande partie de sa profondeur. (27 Mei 1881).

Ieder beginsel gaat hier verloren. Wordt 't grootste deel van een huis omver gehaald, dan moet er onteigend worden; wordt 't kleinste deel aangetast, dan is er politierecht. Aanvankelijk is men blijkbaar uitgegaan van het denkbeeld: bij verandering van bestaande toestanden moet er onteigend worden. Zoo moet er dan bij 't maken van eene steeg tot straat geen onteigening plaats hebben, bij 't maken van eene straat tot plein wel; in het eerste geval is er politiezorg, in het tweede niet.

Van eene soortgelijke gedachte gaat de heer POORTMAN uit, als hij in de vergadering der Tweede Kamer van 16 Februari 1852 bij de behandeling der wet op het bouwen, planten en maken van andere werken binnen zekeren afstand van vestingwerken van den Staat (wet

---

[1]) Traité général de l'Expropriation, geciteerd door prof. KRABBE. R. M. 1893.

[2]) BATBIE, Traité théorique et pratique de droit public et administratif. II, blz. 88.

van 21 Dec. 1853, S. 128) aldus tracht te onderscheiden: Politiezorg dient, om de bestaande orde en veiligheid te handhaven. Maar, zoo gauw de bestaande orde en veiligheid worden uitgebreid, moet er onteigening worden toegepast. Waar nieuwe lasten worden opgelegd, moet men schadeloos stellen.

Dit lijdt al hierop schipbreuk, dat van handhaving van een bestaanden toestand nooit sprake is. Zoo dikwijls een politiemaatregel wordt toegepast, wordt de bestaande veiligheid uitgebreid.

In dezelfde vergadering doet de heer VAN LIJNDEN eene andere poging. „Men onteigent daar, waar geen recht is, alleen een belang, zonder dat dit zijn grond heeft in een natuurlijk verkregen recht. Politieverordeningen daarentegen kunnen het recht van eigendom op eenigerlei wijs beperken, omdat zij alleen preventief verhoeden het toebrengen van schade, waarvoor anders schadeloosstelling in rechte zou kunnen gevraagd worden. Zij gaan alle van het recht uit, dat iedereen heeft om door het gebruik dat een ander maakt van zijn eigendomsrecht, geen schade te lijden. De Staat daarentegen heeft geen recht om openbare werken ten algemeenen nutte aan te leggen, door welker niet aanlegging hij in de uitoefening van dat recht schade zou lijden. De Staat heeft geen recht om op het geheele grondgebied van het Rijk vestingen aan te leggen. De Staat lijdt geen schade door onrecht wanneer het aanleggen van vestingwerken verhinderd wordt door eigendomsrecht".

De bedoeling is blijkbaar: beperking in den eigendom door de politie alleen daar, waar men door gebruik van zijn eigendom tot eene onrechtmatige daad zou komen, waarvoor men schadeloosstelling zou moeten geven. De

politieverordening dus niet veel anders dan preventie van een strafbaar feit, althans eene onrechtmatige daad. Niemand zal dit onderschrijven.

Ik meen dat pogingen om op deze wijze het gebied van de politiezorg en dat van de onteigening aan te wijzen, schipbreuk lijden, moeten lijden op de onmogelijkheid, om a priori het gebied der politiezorg af te bakenen.

Vooral Duitsche schrijvers hebben zich voor dit laatste groote moeite gegeven. Politie is, zegt men, staatswerkzaamheid die gevaren, stoornissen voor de goede orde van de gemeenschap afwendt; goede orde dan in dien zin verstaan, dat het is: de toestand van de samenleving, waarin de in haar levende krachten zoo weinig mogelijk verhinderd worden zich te ontplooien. [1]) Alles, wat dezen toestand benadeelt, is stoornis. En nu mag de politiedwang, meent men, niet verder gaan dan tot opheffing van deze stoornis; hij mag niet dienen tot bevorderen, tot scheppen van nieuwe toestanden. [2]) De grens, die de wetenschap trekt tusschen „Pflege" en politiezorg, is de grens, die gesteld is aan de macht van den Staat tot uitoefening van politiedwang.

Die grens nu is niet a priori te trekken. Er is geen vaste lijn, die aanduidt: hier houdt op het uit den weg ruimen van stoornissen, van belemmeringen: hier begint het bevorderen.

Er is maar één, die de m a c h t heeft die grens te stellen, en dat is de staat zelf.

Deze gedachte meen ik weer te vinden in het artikel

---

[1]) Zoo ongeveer O. MAYER, D. Verwaltungsrecht I 258.

[2]) MAYER, II 168, komt tot geheel dezelfde conclusie als onze afgevaardigde POORTMAN in 1853: Wat het „schaffen einer k ü n f t i g e n Strasze erleichtert" heeft niets met politie te maken; slechts dat is politie wat „Störungen gegen die b e s t e h e n d e gute Ordnung abwehrt".

van prof. KRABBE in het Rechtsgeleerd Magazijn van 1893.

Bij uitoefening van politierecht is, zegt prof. KRABBE, het object van de zorg der overheid een rechtsgoed, d. w. z. zekere genotsbetrekkingen waarvan het ongerept voortbestaan voor de rechtsorde van waarde is; tot welks beveiliging daarom de overheid als zoodanig rechtsnormen heeft geschapen, (b. v. de veiligheid van den staat, onschendbaarheid van woning, openbare orde, veiligheid, gezondheid). De politierechtelijke normen brengen verandering van subjectieve rechten op zaken mee, voor zoover die rechten schade of hinder aan rechtsgoederen kunnen toebrengen.

Onteigening daarentegen brengt verandering teweeg in privaatrechtelijke verhoudingen, voor zoover die gegrond zijn op het genot van zaken, met het oog op het gemeenschapsbelang. Het gemeenschapsbelang vordert dat ten behoeve van een persoon die algemeene belangen behartigt, een zeker zaaksgenot worde toegekend. De onteigening is het correctief eener privaatrechtelijke ordening. Hieruit volgt onmiddellijk wanneer de Staat moet onteigenen, wanneer vernietigen; waar hij als *persoon* handelt, moet hij onteigenen; daar verandert hij de privaatrechtelijke ordening. Waar hij *als overheid* handelt, vernietigt hij eigendom, daar beschermt hij rechtsgoederen.

Maar even onmiddellijk volgt daaruit de troostelooze conclusie, dat er a priori geen regels te stellen zijn, *wat* de staat krachtens politierecht uit den weg ruimt, *wat* hij onteigenen moet, om deze reden, dat de staat *met de politierechtelijke normen tegelijk de rechtsgoederen schept; en geheel vrij is in het scheppen dier goederen*, met andere woorden omdat de

Staat zelf den omvang van zijne eigene taak bepaalt. De Staatstaak van onzen tijd is onbegrensd, van dag tot dag zich wijzigend en uitbreidend. Hoever die Staatswerkzaamheid zich zal uitbreiden, daarover is slechts de Staat zelf rechter. Alles nu wat uit den weg wordt geruimd, omdat het de uitoefening der Staatstaak belemmert, wordt uit den weg geruimd krachtens politierecht. Het hangt dus alleen van de opvatting die de Staat zelf van zijne taak heeft af, of vernietigd dan wel onteigend wordt. Alleen dit ééne staat vast: erkent de Staat zelf: dit is een openbaar werk, eene onderneming van openbaar nut, die het niet tot mijne plichten behoort uit te voeren, die een ander even goed tot stand zou kunnen brengen, die ik dus niet als Staat tot stand breng, dan is er plaats voor onteigening.

Omgekeerd: onteigent het openbaar gezag, dan toont het daarmee, wat het tot stand brengt, als werk ten openbaren nutte, niet als uitvoering der staatstaak te beschouwen. Hieruit volgt, eenerzijds: dat het alleen van de moreele overwegingen van het gezag afhangt, of het wil vernietigen dan wel onteigenen; anderzijds dat n o o i t vernietiging ten bate van een openbaar werk te pas komt, evenmin onteigening tot uitvoering der staatstaak.

Uit de overweging dat alleen den doorslag geeft: de opvatting van het staatsgezag op ieder oogenblik, zijn, dunkt mij, de inconsequenties te verklaren, die op dit stuk de praktijk te aanschouwen geeft.

Het handhaven der rooilijn geschiedt krachtens politierecht — de zorg voor de wegen wordt gerekend te behooren tot de publiekrechtelijke functie der overheid (vgl. art. 107 der provinciale wet en art. 179h der gemeentewet). Toch werd tot nu toe voor 't aanleggen van nieuwe verkeerswegen steeds onteigend.

Daarentegen wordt het aanleggen van telegraaflijnen en spoorbanen aangezien als een werk ten openbare nutte.

Dat in ieder geval politiemaatregel is, die maatregel, welke na 't tot stand komen van een werk beoogt, in verband met dat werk, direct de veiligheid van het publiek te handhaven, is duidelijk. [1])

Voor den aanleg van een spoorweg wordt onteigend. Is de spoorweg er eenmaal, dan wordt krachtens politiemaatregel verwijderd wat de veiligheid van de reizigers zou schaden. Zoo heeft iedere inrichting, iedere verkeersweg, in 't kort ieder middel om de welvaart der ingezetenen te bevorderen, wanneer het gevaren meebrengt, weer uitbreiding der politiezorg ten gevolge.

De toestand, dien ik schetste, is een desideratum, geen werkelijkheid, zooals ik reeds zeide. Voor het aanleggen van nieuwe wegen b.v. wordt onteigend. Dit hangt samen met het ontbreken van schadeloosstelling overal, waar niet onteigend wordt. [2]) Is dus de wet van art. 152 der grondwet tot stand gekomen, waarbij evengoed voor vernietiging als voor onteigening vergoeding wordt gegeven, dan kan die toestand werkelijkheid worden, met ééne uitzondering: en wel voor de tijdelijke onbruikbaarmaking. Deze toch heeft slechts tijdelijke ontneming van eigendom tengevolge; het zou onbillijk zijn hier onteigening voor goed te eischen. En tijdelijke onteigening, die neerkomt op gedeeltelijke onteigening: ontneming van het recht van gebruik, kent ons onteigeningsrecht niet. Hoewel dus theoretisch volgens onze meening niet onder art. 152

[1]) Vgl. Layer t. a. p. blz. 50.

[2]) O. Mayer (D. Verwaltungsrecht II blz. 19) ziet in de onteigening een passenden vorm die gebruikt kan worden ook voor het politierecht om „die Vermögenswirkungen des Eingriffes in billiger Weise auszugleichen.

gerekend mag worden: de tijdelijke onbruikbaarmaking van eigendom ten bate van een werk in 't openbaar belang, zal men ze er formeel niet van kunnen onderscheiden.

Welk is het in art. 152 bedoeld openbaar gezag?

Welke wettelijke voorschriften geven aanleiding tot politiemaatregelen tegen den eigendom?

In de eerste plaats de wetten zelve. Tal van speciale wetten bevatten bepalingen, die tot politie-maatregelen tegen den eigendom aanleiding geven en bevatten machtiging tot politiedwang.

Maar het grootste deel van de politie laat de wetgever over aan den lageren wetgever: provincie, gemeenten en waterschappen. [1])

Art. 134 van de Grondwet zegt: aan de (provinciale) staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten. Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen. Daarmede is alle wetgevende macht, die niet de wetgever of de algemeene maatregel van bestuur zelf uitoefent, aan den provincialen wetgever overgelaten. Niet in overeenstemming met die theoretische machtsgrootheid is het feitelijke gebied van de provinciale wetgeving. Het is alsof de provincie verdrukt wordt tusschen Rijk en Gemeente; of zij niet den rechten adem kan scheppen. Het feitelijke terrein harer werkzaamheid bepaalt zich bijna uitsluitend tot de zorg voor de wegen

---

[1]) Prof. OPPENHEIM wees op de juristenvergadering van 1887 er op, dat onze bestaande wetgeving de onderscheiding reeds erkent tusschen beperking uit politierecht, en beperking ten behoeve van publieke werken, door steeds in 't eene geval geèn, in 't andere wèl vergoeding te geven: art. 9 der onteigeningswet, art. 2 der begrafeniswet tegenover art. 16 dier wet.)

en wateren en wat daarbij behoort en de belangrijke waterschapswetgeving, die aan haar is opgedragen.

Is boven de provincie de Staat geplaatst, beneden haar, in een nog niet geheel opgeklaarde machtsverhouding tot elkaar, staan gemeenten en waterschappen.

De Grondwet van 1887 heeft voor 't eerst de waterschappen, veenschappen en veenpolders als verordeningmakende publiekrechtelijke lichamen erkend. Art. 191 zegt: De besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders kunnen volgens regels, door te wet te stellen, in het huishoudelijk belang van die instellingen verordeningen maken. Het doel, waarvoor deze instellingen in het leven traden, beperkt uit den aard der zaak hare werkzaamheid zeer. Niet om het algemeen belang der tot hare organisaties behoorende individuen in alle richtingen te verwezenlijken werden zij geschapen; slechts in ééne richting moet hare werkzaamheid sturen: de belangen van den waterstaat; wateren, dijk-, polder- en veenwezen.

Het groote veld der lagere wetgeving is de gemeente. Bij haar vergeleken is de provincie eene schim, die nauwelijks in de werkelijkheid leven heeft. De gemeente, dat is het rijke bloeiende leven in al zijne vertakkingen; van haar gaat uit de verzorging van de veelsoortigste belangen, de bescherming ook tegen de veelsoortigste gevaren, de opheffing van allerlei hindernissen en belemmeringen. De werkelijke politiezorg berust voor negen tiende bij de gemeente. Behalve de rijkswetgever is 't bijna uitsluitend de gemeentewetgever, die in aanraking komt met den persoonlijken eigendom, dezen opheft en beperkt in 't belang van de grootst mogelijke ontwikkeling van al zijne leden gezamenlijk. Spreekt men over beperking van den eigendom door 't openbaar gezag, dan doelt men

meesttijds op de beperking door den gemeentewetgever, en de groote strijd voor 1887 ging eigenlijk vooral hierom: heeft de gemeente de bevoegdheid eigendom geheel op te heffen in 't algemeen belang.

De koning voorloopig daargelaten, zijn het dus deze drie wetgevers wier verordeningen aanleiding geven tot politiemaatregelen die den eigendom aantasten.

Zonder de bevoegdheid het gebod en verbod in werkelijkheid om te zetten door onmiddellijken feitelijken dwang, s, zeiden wij, de bevoegdheid tot gebieden en verbieden geene levende kracht. De normstellende overheid moet den uitvoerder harer bevelen de macht kunnen geven die bevelen daadwerkelijk te volvoeren; den verboden toestand tot den rechtstoestand terug te brengen. De vraag is gerezen: heeft de uitvoerder die macht ook zonder dat zij hem uitdrukkelijk is gegeven door de rijkswet, en zoo neen, kan de lagere wetgever hem die macht verschaffen.

Die vraag rees naar aanleiding van art. 180 der Gemeentewet, en het ontbreken eener dergelijke bepaling in de provinciale wet.

Art. 180 der gemeentewet zegt: Onder de uitvoering der verordeningen van den Raad behoort de bevoegdheid tot het, desnoods ten koste der overtreders, doen wegnemen, beletten of verrichten van hetgeen in strijd met die verordeningen wordt daargesteld, ondernomen of nagelaten; kent dus uitdrukkelijk de bevoegdheid tot politiedwang toe aan de uitvoerende macht. Eene dergelijke bepaling is opgenomen in de wet tot uitvoering van art. 191 der grondwet omtrent de verordeningmakende macht der waterschapsbesturen, in art. 14, dat nagenoeg gelijkluidend met art. 180 der gemeentewet is.

Zooals gezegd mist de provinciale wet eene dergelijke bepaling. Voor zoover de uitvoering van verordeningen den waterstaat betreffende, aan gedeputeerde staten is opgedragen, omdat het òf provinciale verordeningen zijn, wier uitvoering steeds aan gedeputeerden is opgedragen, òf de bepaling voorkomt in een wet of algemeenen maatregel van bestuur, die de uitvoering aan gedeputeerden opdraagt, voorziet de „wet van 10 November 1900 (*Staatsblad* n°. 176) houdende algemeene regels omtrent het waterstaatbestuur" in de leemte (zij die vermeend of niet) in haar art. 44.

Eindelijk voorziet art. 1, sub 3, van de wet, van 9 Mei 1902 (*Staatsblad* n°. 54) tot toekenning van eenige bevoegdheden aan de besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders in het geval, dat aan de besturen van deze instellingen bij het reglement hunner instelling of bij eene provinciale verordening de handhaving van de daarin vervatte politiebepalingen is opgedragen.

Zouden nu de uitvoerders van deze wettelijke verordeningen die macht tot uitoefening van politiedwang niet hebben wanneer deze bepalingen ontbraken? Met andere woorden is hierbij naast u i t v o e r i n g nog iets opgedragen?

In de Memorie van Toelichting tot art. 180 der Grondwet is de bepaling uitdrukkelijk als een feitelijk overbodige [1]) voorgesteld. „Zorg voor de uitvoering inzonderheid van politieverordeningen, gelijk de plaatselijke verordeningen veelal zijn, had weinig te beteekenen, indien hij, die er mede belast is, niet bevoegd ware, hetgeen de verordeningen gebieden, waar het wordt nagelaten, zelf

[1]) De k o s t e n-quaestie laat ik geheel daar.

te bewerkstelligen, hetgeen zij verbieden te beletten, hetgeen in strijd met hare bepalingen is aangelegd weg te nemen. Dit kan echter, waar de plaatselijke wetgever verzuimd had het bij zijne verordeningen uit te drukken wellicht worden betwist. De hier voorgestelde bepaling schijnt dus noodig om allen twijfel te dien aanzien weg te nemen, en de kracht van uitvoering te verzekeren."

De zin is duidelijk. Toen de wetgever in de gemeentewet schreef: het uitvoeren der verordeningen van den Raad is aan B. en W. opgedragen, bedoelde hij daarbij uitdrukkelijk: tot die uitvoering behoort ook de noodige politiedwang. Daar hem echter gebleken was, dat men daaraan twijfelde en meende, dat de hulp van den rechter moest worden ingeroepen, schreef hij het voor alle zekerheid nog eens met zooveel woorden in de wet. Dat de bepaling nu niet voorkomt in de een jaar vroeger gemaakte provinciale wet, zou dat nu mogen dienen tot bewijs, dat de wetgever toen eene andere bedoeling had? neen zeker niet. Alleen de twijfel aan zijne bedoeling was hem toen nog niet duidelijk geworden.

Het woord uitvoering in onze organieke wetten voorkomende sluit dus m. i. den daarbij behoorenden politiedwang in zich, om de eenvoudige reden dat de wetgever het zoo bedoeld heeft. Ook de M. v. T. bij de wet houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur geeft te kennen, dat het haar slechts om wegneming van twijfel, niet om het toekennen van eene bevoegdheid te doen is.

Dat hier intusschen eene bijzondere beteekenis aan het woord uitvoering wordt gehecht, is dunkt mij zeker. Door deze uitvoering wordt mede verstaan wat een noodzakelijk complement der uitvoering is: het

verwerkelijken van voorschriften, die aan de burgers gegeven zijn, die dus feitelijk voor uitvoering door de overheid niet vatbaar zijn.

Maar al ging de hier bovengenoemde redeneering niet op, dan nog meen ik, dat de lagere wetgever de bevoegdheid heeft, in zijne verordeningen deze taak op te dragen aan het gezag, dat verplicht is zijne verordeningen uit te voeren, dat in casu de provinciale staten gerechtigd zijn deze bevoegdheid in hunne verordeningen aan gedeputeerden toe te kennen. Zooals dan ook in werkelijkheid tallooze malen geschiedt. Ook dit wordt betwist, op den volgenden grond:

Het is niet te ontkennen dat sommige onderwerpen aan de regeling van den provincialen wetgever onttrokken zijn, en nu behoort daartoe zeker de uitvoering van provinciale verordeningen door Gedeputeerde Staten. Ligt in het recht tot uitvoering dat de wet aan Gedeputeerde Staten geeft, niet de bevoegdheid van art. 180 Gemeentewet opgesloten, dan zal een provinciaal reglement hun die niet kunnen geven [1]).

Nu zou ik meenen: van tweeën een: òf in de uitvoering van de verordeningen ligt de bevoegdheid tot politiedwang opgesloten; dan is onze vraag verder overbodig;

òf in die uitvoering ligt de politie-dwang niet opgesloten, maar dan bepaalt de provinciale wet ook niets omtrent dien politie-dwang; dan is de provinciale wetgever volkomen vrij daaromtrent verordeningen te geven in 't belang der provincie en de bevoegdheid aan Gedeputeerden op te dragen.

---

[1]) Mr. F. E. Pels Rijcken. Art. 180 der Gemeentewet. Proefschrift, Leiden 1887. Verder Gemeentestem n°. 1850. Weekblad v. B. A. n°. 1975.

Het antwoord op deze vraag heb ik uitgelokt omdat het voor het volgende van belang is. Sluit dat wegnemen van art. 180 der Gemeentewet ook vernietiging in, van wat tegen de verordening is „daargesteld?" Prof. OPPENHEIM meent van ja. Mr. LEAO LAGUNA daarentegen heeft zich in zijn artikel in 't „Rechtsgeleerd Magazijn" van 1886 en bij de debatten in de juristenvergadering ten heftigste daartegen verzet. En ik moet mij bij zijne meening voegen, ten minste, voor zoover hij beweert, dat uit art. 180 der Gemeentewet niet voortvloeit: de bevoegdheid tot vernietigen. De uitdrukking: wegnemen wat daargesteld is, mag men naar ik meen niet zóó ruim opvatten, dat daar ook onder begrepen zou zijn: vernietiging bv. van schadelijke voedingsmiddelen of besmette zaken. Niet dan met eene al te gedwongen interpretatie kan men de woorden der wet in dien zin wringen. Wegnemen van iets dat daargesteld is, geeft duidelijk te kennen dat men alleen aan eene plaatsverandering denkt van iets dat aangebracht was dáár, waar de verordening 't verbood; dat men alleen bedoelt reactie tegen eene daad, eene handeling, niet tegen een toestand. Volgens art. 180 der Gemeentewet kan men groenten die ter markt worden gebracht vandaar wegnemen; of men kan beletten ze ter markt te brengen. Maar niet ze vernietigen omdat ze in den toestand van bedorven of schadelijk zijn.

Iets vernietigen beduidt: beletten dat 't bestaat. Vernietigen zou dus alleen tot uitvoering van een verbod te rekenen zijn wanneer men verbieden kon, dat iets bestond! Daarmee is niet gezegd, dat de vernietiging niet geoorloofd is. Art. 152 der Grondwet van 1887 is juist uitdrukkelijk komen zeggen, dat ze wel geoorloofd is. Daartoe behoeft de lagere wetgever niets anders te doen

dan in zijne verordening de bevoegdheid van de uitvoerende macht te erkennen tot vernietiging. Maar dit is ook onvoorwaardelijk noodig, zal er vernietiging kunnen plaats hebben. Voor zoover werkelijk wegnemen onbruikbaarmaking ten gevolge heeft, wat dikwijls genoeg 't geval zal zijn, zal er volgens art. 180 gemeentewet wel onbruikbaarmaking kunnen plaats hebben.

Er is nog een punt dat er op wijst, hoe onder de uitvoering van 180 der gemeentewet wel begrepen is de wegruiming, niet de vernietiging. Die wegruiming van wat tegen de verordening bestond is als 't ware een historisch recht. Het is een zóó noodzakelijk complement van de uitvoerende macht in de gemeenten, dat men eigenlijk nooit aan deze bevoegdheid heeft getwijfeld. Al vóór 1824, voor er een reglement op het bestuur in de steden bestond, zagen B. en W. er geen bezwaar in, eigenmachtig weg te ruimen, wat tegen eene keur gebouwd was. Na 1824 stond in 't Reglement „B. en W. hebben het bestuur en oppertoezicht over al hetgeen de dagelijksche gewone politie, de handhaving der keuren enz." betreft. En daaraan werd de bevoegdheid tot amotie ontleend [1]). Aan vernietiging daarentegen werd daarbij niet gedacht. Dat blijkt ook duidelijk bij Mr. DE VRIES [2]).

Ik zeide te meenen, dat men het woord uitvoeren in de provinciale wet even ruim moet opvatten als in de gemeentewet, omdat de wetgever zonder den minsten twijfel het zoo bedoeld heeft. Iets anders is het nu echter aan te nemen, dat eene wet uitvoeren ook in alle andere gevallen zou insluiten ze door politiedwang tot

[1]) G. POLAK DANIELS Eenige opmerkingen over Art. 180 der Gemeentewet. Proefschrift

[2]) De Wetgevende Macht der plaatselijke besturen blz. 220.

uitvoering brengen. Ik meen dat het woord uitvoeren in onze organieke, verordening-makende macht delegeerende, wetten, in eene zeer speciale, ruime beteekenis voorkomt, die men volstrekt niet op het begrip uitvoering in 't algemeen mag overbrengen. Die wetten stellen besturende lichamen in, in welke als in den Staat naast eene wetgevende eene uitvoerende macht staat. Men is verantwoord hier aan de hand van den maker der gemeentewet aan het woord „uitvoering" eene ruime beteekenis te hechten.

Maar tot andere wetten mag men deze verwijding van het begrip uitvoering m. i. niet uitstrekken.

Het zou trouwens verwondering baren dat in tal van wetten de machtiging tot uitvoering door politiedwang gegeven wordt, in tal van andere daarvan gezwegen wordt, als altijd in uitvoering, de bevoegdheid tot uitoefening van politiedwang moest worden begrepen geacht. Kan men veronderstellen dat in zoovele wetten de wetgever zich aan eene totaal overbodige bepaling bezondigd heeft? Neen, eenvoudiger verklaring is deze, dat de wetgever de uitvoering van deze wetten door politiedwang heeft willen verzekeren, van gene niet. Ik geloof dat men het onhoudbare van het susteņu, dat iedere uitvoering van een wet door politiedwang uit haar aard verzekerd is, dadelijk inziet wanneer men zich als voorbeeld de strafwet stelt. Zou het waarlijk tot uitvoering der strafwet behooren, alles te beletten, wat daarin verboden wordt?

Met uitzondering dus van die wetten, die publiekrechtelijke wetgevende lichamen in 't leven roepen, laat geene wet uitvoering van hare bepalingen toe door politiedwang, zoo deze niet uitdrukkelijk is toegekend. Maar iederen wetgever, zoo hoogeren als lageren, staat ieder

dwangmiddel ten dienste krachtens de volheid der staatsmacht, dat hem niet uitdrukkelijk is ontzegd of waarin hij niet uitdrukkelijk is beperkt krachtens Wet of Grondwet; dat laatste is b.v. het geval met de bevoegdheid tot straffen, voor de lagere wetgevers en de kroon.

De kroon, deze verordeningmakende macht hebben wij nog niet besproken. Heeft ook zij de bevoegdheid politiedwang uit teoefenen? Art. 56 der Grondwet zegt: door den koning worden algemeene maatregelen van bestuur vastgesteld. Bepalingen, door straffen te handhaven worden in die maatregelen niet gemaakt, dan krachtens de wet.

De eerste alinea geeft uitdrukkelijk aan de kroon verordeningmakende bevoegdheid. De tweede alinea ontneemt haar even uitdrukkelijk het recht om zonder machtiging der wet straffen op te leggen; de vrije macht om met dit dwangmiddel de uitvoering harer verordeningen te verzekekeren, is haar ontnomen. Daarmee is het groote belang van den strijd over den omvang van het „pouvoir réglementaire" verdwenen. [1])

Hoe staat het evenwel met het andere dwangmiddel, den politiedwang?

Hierover zijn de meeningen verdeeld.

Mrs. OPPENHEIM en RÖELL gaan in hun „Bijdrage tot de administratieve rechtspraak" [2]) ieder een kant op. Mr. OPPENHEIM meent: aan den g e e s t van art. 56 der Grondwet wordt geweld aangedaan, als men de bevoegdheid der Kroon erkent om verplichtingen aan de ingezetenen op te leggen en hun rechtstoestand te wijzigen bij voorschriften, wier nakoming door politiedwang kan wor-

---

[1]) Men zie hierover BUYS. De Grondwet van '48 op art. 54, de Grondwet van '87 op art. 56.

[2]) Blz. 174.

den gehandhaafd. Art. 56 zou op die wijze een wassen neus kunnen worden.

Mr. ROËLL daarentegen is „met het oog op de redactie van art. 56 en de geschiedenis zijner wording van de juistheid van dit standpunt niet volledig overtuigd."

Hoe gaarne zou men zich niet aan de zijde van Mr. OPPENHEIM scharen. Art. 56 is lapwerk, wanneer de politiedwang er niet onder valt. De aanvankelijke bedoeling is dan ook zeer zeker de door Mr. OPPENHEIM bepleite geweest, en het oorspronkelijk voorstel der Staatscommissie luidde ook — door strafbepaling of politiedwang te handhaven [1]). De regeering nam het evenwel niet over. Enkele leden kwamen op het voorstel der Staatscommissie terug. De Regeering gaf een antwoord, dat wel eenigszins het verwijt verdient „clair comme du chocolat" te zijn. „Ten onrechte wordt over politiedwang, gesproken. Waar strafbare daden gepleegd worden, is de politie vanzelf geroepen ze te keeren of te constateeren; de vraag daargelaten of de regeling der politiemacht in het geheel in de Grondwet thuis behoort."

„So oft" zegt het Staatswörterbuch van BLUNTSCHLI en BRATER „wir das Wort Polizei im Munde führen, so streitig ist doch noch bis heute Begriff und Umfang der Polizei", en zoo verschillend zijn de beteekenissen die wij aan het woord hechten. Vandaar wel de belachelijk verwarde discussies die over dien politiedwang in art. 56 gevoerd zijn in de Tweede Kamer. Men begreep elkaar in het minst niet.

Mr. VAN DER KAAY heeft bij amendement voorgesteld, dat het woord politiedwang weer ingevoegd zou worden: hij zette zeer duidelijk de beteekenis en het onderscheid

---

[1]) ARNTZENIUS I, blz. 18.

van politiedwang en straf uiteen. Maar de Minister HEEMSKERK bracht telkens de macht der politie in het debat en verwisselde blijkbaar de politie in den zin van „corps van beambten", met dien van „politiemaatregelen." Nu eens schijnt hij te meenen: politie komt alleen te pas bij strafbepalingen en is daar onverbrekelijk mee verbonden; dan weer spreekt hij over politiemaatregelen, die altijd mogelijk zijn om iedere wettige regeling te handhaven, en die niet eens in de wet vermeld behoeven te worden.

Ten slotte is het artikel tot stand gekomen zonder vermelding daarin van den politiedwang, terwijl men uit de laatste uitlating van den minister moet opmaken, dat hij politiedwang zeer wel mogelijk achtte zonder de basis der wet.

Ik meen dus tot de conclusie te mogen komen, dat de koning stellig de macht heeft de uitvoering zijner algemeene maatregelen van bestuur met politiedwang af te dwingen.

Toen dan ook de wet van 28 Febr. 1891 S. 69 tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks Waterstaatswerken werd behandeld, heeft de Minister uitdrukkelijk verklaard, dat de regeering art. 3, 't welk oorspronkelijk niet voorgesteld was, slechts voorzichtigheidshalve had ingevoegd, maar het overbodig achtte.

Tot nu toe spraken wij alleen van politie-maatregelen, dienende tot uitvoering van speciale wetten en verordeningen.

Daarnaast staat de algemeene bevoegdheid der politie, waarvan bij de behandeling van art. 56 der Grondwet zoo herhaaldelijk sprake was.

In iederen georden staat vinden wij de politie als

de macht, die te waken heeft voor rust, orde, veiligheid, bescherming van personen en goederen. Wil zij dien plicht naar behooren vervullen, dan moet zij in staat zijn de daartoe noodige maatregelen van dwang te nemen. Voor zoover die taak gedefinieerd kan worden, voor zoover de gevaren waartegen de politie op te treden heeft, voorzien kunnen worden, berust ze op de genoemde speciale wetten en verordeningen. Maar waar zij op moet komen tegen plotseling dreigende gevaren — en niemand die ontkent, dat dit haar plicht is — daar zal men moeten volstaan met ruime omschrijvingen, met vrij algemeene volmachten. Hier ligt de algemeene bevoegdheid der politie [1]), uitvloeisel der uitvoerende macht.

Dat deze bestaan moet in den geordenden Staat schijnt onbetwistbaar. Hoever zij reikt, is naar Nederlandsch staatsrecht een open quaestie. In den rechtstaat mag van den wetgever geëischt worden, dat hij taak en bevoegdheid der politie omschrijven en binnen vaste grenzen vatten zal. De Nederlandsche wetgever verzuimde dit tot nu toe. Herhaaldelijk werd op de leemte gewezen. Van recenten datum zijn de debatten in ons parlement over dit vraagstuk [2]).

---

[1]) R. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen. Dritte Auflage (1881) II blz. 744. Die Schutzpflicht des Staats auch gegen die Gewaltthätigkeit der Mitmenschen ist eine so absolute, dasz auch die bis zum Extrem specialisirte englische Polizeigesetzgebung den Friedensbeamten undefinirbar algemeine Volmachten geben muszte.

Mr. Bool (De politie, haar wezen en organisatie, Proefschrift, 1887), neemt dit ook aan voor ons recht. De politie is opgedragen aan een reeks van hoogere en lagere administratieve autoriteiten, welke de gestelde regelen handhaven, en hiernevens nog in 't algemeen bevoegd zijn tegen dergelijke gevaren op te treden; ook wanneer deze nog niet door eenig gezag aangewezen zijn. (blz. 3).

[2]) Zie verder over het onderwerp: Prof. Oppenheim: Het Nederlandsche

De politie alle bevoegdheid te ontzeggen, die niet berust op een speciaal wettelijk voorschrift, zou zijn haar met lamheid slaan. Ook in art. 56 (en dit is het verband tusschen dit artikel en de algemeene bevoegdheid der politie) heeft de Grondwet getoond politiedwang zonder machtiging der wet te erkennen. De jurisprudentie van den Hoogen Raad is in 't algemeen deze, dat de politie bij de vervulling harer taak om te zorgen voor de rust en de openbare veiligheid met het nemen van daartoe noodzakelijk gevorderde maatregelen van dwang zoover mag gaan, als zij gaan kan, zonder in strijd te komen met een wettelijk verbod.

Kan uit dit oogpunt bezien, in hare algemeene bevoegdheid de politie in aanraking komen met den eigendom? Dit laat dunkt mij geen twijfel, en de argumenten van het „Weekblad van het Recht", [1]) welke het tegendeel moeten bewijzen, kunnen mij niet overtuigen. „Ontzetting," zegt het „W. v. h. R.", „van eigendom buiten de krachtens art. 151 der Grondwet vastgestelde bepalingen is ongeoorloofd en daar bij vervolging van strafbare feiten het geven van den last tot vernietiging of onbruikbaarmaking van werktuigen etc., aan den rechter is opgedragen, kan die vernietiging niet door de politie worden bevolen of verricht."

Dat de politie niet mag onteigenen is duidelijk; maar niet alleen bij het vervolgen van strafbare feiten komt vernietiging en onbruikbaarmaking te pas. Onmiddellijk dreigend gevaar kan daartoe aanleiding geven, en

---

Gemeenterecht. De Handelingen der Juristenvereeniging van 1893. De hoofdartikelen in de Nieuwe Rotterdamsche Courant van 24, 25 en 28 December 1902; het Weekblad voor de Burgerlijke Administratie 2558, 2562, 2652; en het Weekblad van het Recht 7842 en 7843.

Vgl. G. Meijer, Deutsches Staatsrecht. § 178 blz. 521 (2e Auflage).

[1]) t. a. p.

dan is er dunkt mij geen twijfel of de politie is tot ingrijpen bevoegd. Wie zal haar het recht ontzeggen een hoornwoeste koe, een losgebroken leeuw te dooden; een invallend gebouw om te halen; bij brand belendende perceelen te sloopen; [1]) dit laatste is zelfs uitdrukkelijk erkend in de Memorie van toelichting op de Gemeentewet als tot de bevoegdheid der politie te behooren. In het aangezicht van art. 152 der Grondwet kan men niet meer beweren dat eigendom een wettelijk recht is, in dien zin dat slechts de rijkswetgever aan den eigendom kan tornen.

Op welk oogenblik de politie tot zulk optreden gerechtigd is, wanneer het gevaar dreigend genoeg is om haar optreden te motiveeren, — hier zal altijd veel aan haar eigen subjectieve opvatting moeten worden overgelaten, om de eenvoudige reden, dat het niet anders kan, omdat hare taak van oogenblik tot oogenblik wisselend is naar de omstandigheden.

Even vaag als de grenzen der politiebevoegdheid in 't algemeen zijn, even vaag is de verhouding tusschen de twee organen, waaruit onze politie bestaat: de gemeente- en de rijkspolitie. Artt. 184—191 der Gemeentewet regelen de eerste. Hoewel uit die artikelen blijkt dat de burgemeester als hoofd der politie te beschouwen is, ontbreekt eene algemeene volmacht, die hem de handhaving der orde en veiligheid uitdrukkelijk opdraagt. Vloeit uit de Gemeentewet dan wel eenige andere bevoegdheid der politie voort, dan die om de verordeningen te handhaven? Toch wel, dunkt mij. Art. 191[2] luidt aldus: De gemeentepolitie rust op de plaatselijke verordeningen en bevelen, die tengevolge dezer wet in het huishoudelijk belang

---

[1]) O. Mayer noemt dit het politie noodrecht. D. V. R. I 354.

der gemeente zijn gegeven. Welke zijn die bevelen? Geene andere dan die van den burgemeester, gegeven krachtens artt. 184 en 189 der Gemeentewet: in geval van oproerige beweging, samenscholing of andere stoornis der openbare orde, en bij brand. Met het oog op de duidelijke bedoeling der Gemeentewet nu, om den burgemeester in 't algemeen de handhaving der orde en veiligheid binnen de gemeente op te dragen, zal men de woorden „of andere stoornis der openbare orde" zeer ruim moeten uitleggen en daaronder begrijpen: iedere afwijking van den normalen toestand, ieder voor de orde en veiligheid onmiddellijk dreigend gevaar.

Naast den burgemeester staan nu evenwel de in het Koninklijk Besluit van 17 Dec. 1851 S. 166 genoemde autoriteiten der rijkspolitie door den koning ingesteld krachtens zijne uitvoerende macht. Hun is opgedragen „handhaving van de rust en veiligheid van den Staat, van de bescherming van personen en goederen."

Zoo zal het dan, wanneer ter bescherming tegen buitengewone, niet in wetten of verordeningen genoemde gevaren, eigendom vernietigd of onbruikbaar gemaakt wordt, dikwijls de vraag zijn van welk openbaar gezag de maatregel eigenlijk uitgaat; te meer, wijl volgens art. 190, 1e lid, aan den eenen kant de commissarissen en dienaren van politie of veldwachters zooveel de gemeentepolitie betreft, onder de bevelen van den burgemeester staan en aan den anderen kant diezelfde ambtenaren tevens aan de algemeene of Rijkspolitie dienstbaar zijn.

In principe zullen we echter, dunkt mij, hier aan moeten vasthouden, dat iedere maatregel genomen tegen een gevaar, dat niet de grenzen eener gemeente overschrijdt, door de gemeente genomen wordt; dat de ondergeschikte

beambte daar handelt in zijne ondergeschiktheid aan de bevelen des burgemeesters, niet in zijne dienstbaarheid aan de Rijkspolitie.

Is er nog een klein stukje provinciale politie gedrongen tusschen de gemeentelijke en de rijkspolitie, hoewel de provincie daartoe niet over eigen ambtenaren beschikt? Volgens art. 15 van het K. B. van 1851 kunnen de commissarissen van de provinciën aan den directeur van politie steeds zoodanigen last opdragen, als zij meenen dat met 't belang van „onze" dienst overeen komt, nièts provinciaals dus nog hierin; onze dienst, dus: de dienst des konings. —

Nu houdt echter art. 14 van het K. B. van 27 September 1850 (*Staatsblad* n°. 62), vaststellende de instructie van den Commissaris des Konings de volgende bepaling in:

De Commissaris zorgt voor de handhaving der openbare orde binnen de provincie.

Deze bepaling staat in de instructie, die de taak van den Commissaris als vertegenwoordiger der kroon regelt. Zouden we desniettegenstaande toch niet moeten aannemen, dat ze eigenlijk in de provinciale wet thuis hoort, en de commissaris hier de provincie vertegenwoordigt, als de burgemeester de gemeente in gelijk geval? Men wilde geen provinciaal politiecorps, vandaar dat geen bepalingen over politie in de provinciale wet voorkomen. De provincie moest 't doen met rijkspolitie; daarmee vergat men, dat de handhaving der orde in de provincie daarom nog geen rijkstaak is. Is er een dreigend gevaar, dat de grenzen der gemeente overschrijdt doch zich binnen een gewest bepaalt, dan zal deze provinciale politiezorg voor den dag komen. Wordt in zoo'n geval (oproer zal natuurlijk wel 't meest voor de hand liggend

zijn) eigendom vernietigd door de politie, me dunkt we moeten aannemen dat het openbaar gezag dan is: het provinciaal gezag.

Overschrijdt een toestand van onrust ook de grenzen der provinciën, dan zal de rijkspolitie optreden; en „het openbaar gezag" dat eigendom vernietigt zal de rijksregeering zijn. Maar in dat geval zal allicht de staat van beleg zijn afgekondigd.

We komen hier aan een heel ander gezag, dat tot onbruikbaarmaking en vernietiging van eigendom geroepen kan zijn: het militair gezag.

De wet op den staat van oorlog en beleg regelt de vervanging in deze buitengewone toestanden van het burgerlijk gezag door het militair gezag. Ik kom op deze wet later terug en stip daarom hier alleen aan, dat in deze wet de militaire overheid op tweeërlei wijze inbreuken in den eigendom kan plegen:

1°. als plaatsvervangster van de burgerlijke overheid, als vervullende de functies van de burgerlijke overheid in de buitengewone omstandigheden, van oorlog, oorlogsgevaar of oproer;

en 2°. in de eigen functie van landsverdedigster. Het eerste behoort m. i. als onder de organieke wetten ressorteerende te worden behandeld; het tweede behoort tot het gebied der speciale wetten, evenals de bevoegdheid der militaire overheid volgens de wet van 1853 op 't bouwen nabij vestingen, en die van 1896 op de militaire inundaties.

De eigendom wordt vernietigd in het algemeen belang. Eene korte opmerking over deze uitdrukkingen.

Eigendom beteekent hier niet eigendomsrecht, maar het

concreet voorwerp van eigendom. En in verband met de uitlegging aan het woord gegeven in de wet tot uitvoering van art. 152, 2e lid. mogen wij ook hier aannemen, dat evengoed eigendom van publiekrechtelijke lichamen (waterschappen e. a.) bedoeld is, als die van private personen.

De bepaling wat dat algemeen belang is, staat aan het openbaar wetgevend gezag zelf [1]). Voor den lageren wetgever zijn geen andere banden aangelegd dan benoodigde goedkeuring van hoogerhand (Grondwet art. 134), mogelijke vernietiging van hoogerhand (Grondwet artt. 140 en 145) of door de wet (provinciale wet art. 167); goedkeuring door Gedeputeerden van keuren der waterschappen (art. 7 der wet van art. 191 der Grondwet) en mogelijke vernietiging door de Kroon (art. 19); en verder de banden waarin door hooger macht gestelde regelen kluisteren.

Afgezien van die banden is ieder wetgever vrij op zijn terrein; alleen moreel gebonden door de publieke opinie, uitspraak van den geest van zijnen tijd.

Veelsoortig is dat algemeen belang, als dat van het individu; en evenals dat, wisselend met den tijd; niet alleen orde, veiligheid, rust, gezondheid, zedelijkheid rekent de tegenwoordige staat het tot zijn plicht te verzekeren, maar ook belangen van verkeer, handel, nijverheid, kunst, wetenschap, soms zelfs religie.

Welke van die veelsoortige belangen nu aanleiding tot vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom zullen geven is niet vooruit te zeggen.

---

[1]) Materieel zal het „algemeen belang" noodzakelijkerwijs altijd een vaag begrip blijven. Zie de uitvoerige beschouwingen bij LAYER t. a. p. 176 s. q. Hij behandelt het begrip als rechtstitel voor de onteigening, maar zegt uitdrukkelijk: „Das öffentliche Interesse im Enteignungsrechte kann aber principiell kein anderes sein als überhaupt". (Blz. 190).

De laatste en gewichtigste vraag is: wat is vernietiging, wat is onbruikbaarmaking. Een woord over de eigendomsbeperking in 't algemeen ga aan de beantwoording van deze vraag vooraf.

Duidelijk heeft de Grondwet van 1887 zich uitgesproken in dezen zin, dat de bevoegdheid van wet en verordening om den eigendom te beperken gaan kan tot het uiterste: zoover, dat geheele ontzetting uit den eigendom er het gevolg van is.

Men zou meenen dat de strijd nu geheel de wereld uit was. Ten onrechte. Hoe glashelder ook herhaalde malen [1]) de absolute beteekenisloosheid van art. 625 van ons Burgerlijk Wetboek voor 't publiekrecht is aangetoond, nog altijd viert art. 625 hoogtijd in ons staatsrecht; nog altijd doet men dit artikel, dat slechts herinnert aan eene bevoegdheid van het publiek gezag, dienen om de stelling te handhaven, dat de bevoegdheid van het openbaar gezag om den eigendom te beperken, niet zoover mag gaan, dat elk gebruik van den eigendom den eigenaar genomen wordt. En dat terwijl de Grondwet uitdrukkelijk zegt: de bevoegdheid van het openbaar gezag om den eigendom te beperken gaat zoover, dat het voorwerp van eigendom vernietigd of onbruikbaar gemaakt kan worden.

Een paar arresten van den Hoogen Raad mogen hier gememoreerd worden.

Een gemeenteraad had eene rooilijn vastgesteld en de bepaling gemaakt, dat daarvoor geen hek mocht staan. Een arrest van den Hoogen Raad van 6 November 1899 beslist, dat de verordening verder gaat dan art. 625

---

[1]) O. a. door DE HARTOG t. a. p. blz. 306, ook Vos, Themis 1891. blz. 249.

Burgerlijk Wetboek, dat wel beperking, niet opheffing van het vrij en uitsluitend gebruik als eigenaar toelaat. Het gedeelte vóór de rooilijn wordt openbare straat, waardoor het vrij en uitsluitend gebruik van den eigenaar ophoudt, om plaats te maken voor een gebruik, dat voor ieder openstaat en beheerscht wordt door de voorschriften van het openbaar gezag.

Het Openbaar Ministerie had anders geconcludeerd, omdat het meende, dat hier niet verlies van gebruik plaats had; „gelijk dan ook altijd door regeering en juris- „prudentie het recht der gemeenteraden was erkend om »rooiïng te bepalen voor perceelen aan den openbaren weg „gelegen". Maar het had evengoed het criterium gezocht in het geheele verlies van het gebruik. Het Hof van Arnhem had terecht beslist: „Wanneer men onafgesloten terrein voor de rooilijn moet laten liggen, dan is dat eenvoudig beperking van den eigendom. Eigenaar blijft men. Men kan het terrein zelf of het gras dat er op groeit verkoopen.

Dezelfde verordening, die aanleiding gaf tot eene der beslissingen van 6 Nov. 1899 is ten tweeden male voor den rechter gekomen; en de rechtbank van Almelo heeft het nu zelfs (29 Mei 1901 W 7713) eene „eigendomsontzetting zonder schadeloosstelling in strijd met art. 151 der grondwet" genoemd!

Andere arresten, die zich op art. 625 baseeren, zijn van 20 Mei 1889 (W 5720), een tweede arrest van 6 Nov. 1899 (W 7358); een arrest van 12 April 1898 (Gemeentestem 2446) en een van 28 Mei 1900 (W 7468).

Een zeer belangrijk arrest is dat van 13 Januari 1902 („Gemeentestem" 2640). Het betrof het verbod om te bouwen op bepaalde strooken grond van privaat terrein, die voor

de toekomst als straten waren geprojecteerd; het geval dus van de artt. 27 en 28 der Woningwet. De Hooge Raad oordeelde het wel is waar terecht eene noodzakelijke beperking teneinde dat bouwterrein aan zijne bestemming te doen beantwoorden, maar grondt het geoorloofde van de beperking hierop, dat deze „niet buiten de grenzen van art. 625 B. W. gaat, door niet aan eigenaars van bouwterreinen over te laten, waar zij huizen zullen bouwen, waar de noodige toegangswegen enz. zullen gemaakt worden; dit is op gronden van openbare orde en gezondheid en mitsdien in overeenstemming met art. 135 der gemeentewet, aan het gemeentebestuur opgedragen. (Dergelijke verordeningen zijn vernietigd bij koninklijke besluiten van 8 April 1889 S. 36; 10 April 1893 S. 73; 6 Oct. 1894 S. 161).

Wie zal ons van dat art. 625 verlossen? Een stap vooruit zou zijn: eene verandering van art. 151 der Grondwet in dezen zin; „Geen onteigening vindt plaats dan na voorafgaande verklaring," enz. Want zeker draagt de redactie van het artikel zooals het na 1887 is blijven luiden: „Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet" er veel toe bij om de verwarring te doen voortduren. Zoolang dat artikel bestaat zal de „ongeoorloofde beperking van den eigendom" haar „dunkles Wesen", wel in onze jurisprudentie blijven „treiben."

Natuurlijk is er geen bezwaar om het woord „eigendomsbeperking" te blijven gebruiken, en dan wel in dien zin, dat men er òf ruim mee bedoelt „alle kortwieking" van den eigendom, alle vermindering van beschikking, genot, gebruik van den eigendom; of enger, die beperking, die overblijft als men er de vernietiging en onbruikbaarmaking van den eigendom heeft afgetrokken.

Wij komen terug op onze eerste vraag: wat is vernietiging, wat is onbruikbaarmaking?

Het is gelukkig van niet veel belang deze twee begrippen van elkaar te scheiden, daar ze volgens dezelfde beginselen behandeld worden; want allicht zou er groot verschil van meening over kunnen heerschen. Mij dunkt, dat vernietigen beduidt, wat het woord aanduidt: tot niet maken, zóó behandelen, dat er voor het verkeer der menschen niets van overblijft, verbranden en begraven. Een voorwerp dat begraven is, is even geheel uit het verkeer der menschen weggenomen alsof het vernietigd was; men mag het niet meer gebruiken.

Absolute grenzen te trekken is hier vrijwel onmogelijk. Een huis afbreken is niet vernietigen, de steenen blijven: wordt daartegen de zaak zoo fijn verdeeld, dat ze als 't ware stof in den wind wordt (b.v. het verscheuren van papier in kleine stukjes) dan zal men het vernietiging noemen.

Men zou ook onder eigendom kunnen verstaan ieder afzonderlijk geheel; ieder op zich zelf staand voorwerp; een huis, een hek; en dan afbraak vernietiging noemen, want dit voorwerp van eigendom bestaat dan als zoodanig niet meer. Daardoor zou men de zaak, naar ik meen, noodeloos ingewikkeld maken, omdat men dan altijd weer voor de nieuwe vraag gesteld wordt; wat een éénheid van eigendom, wat een afzonderlijk voorwerp van eigendom is. Wij vatten eigendom in art. 152 liever op in deze beteekenis: ieder kleinste deelte eigendom. Anders zou men allicht, vooral bij de onbruikbaarmaking, in tal van onoverkomelijke moeilijkheden geraken.

Ten slotte meen ik dat de overheidshandeling direct op de vernietiging moet gericht zijn. Eene handeling die

onwillekeurig, indirect, vernietiging tengevolge heeft, is geene vernietiging. Zoo is b.v. het afnemen van land doordat er kribben in de rivier gelegd worden, een indirect door het openbaar gezag toegebrachte schade, die niet onder art. 152 valt.

Van meer gewicht is de vraag: Wat is onbruikbaarmaking, en hoe is ze van de overige beperking af te scheiden.

Absolute onbruikbaarmaking is natuurlijk een „onbruikbaar" begrip. Absoluut onbruikbaar is niets, tenzij het vernietigd zij. Hier zullen wij dus altijd moeten werken met het begrip: als zoodanig onbruikbaar, als hoedanig het in normale omstandigheden in het verkeer gebruikt wordt.

Eene juiste definitie schijnt mij SYBENGA [1]) te geven; iets is onbruikbaar. als het voor niemand aan zijne natuurlijke bestemming kan beantwoorden. Alleen zou ik natuurlijke bestemming door: normale bestemming willen vervangen, — wanneer het voorwerp, tijdelijk of voortdurend, met betrekking tot zijne bruikbaarheid in de voor het gewone verkeer gebruikelijke beteekenis, ophoudt te bestaan, is het onbruikbaar gemaakt. Dat is het geval bij afsluiting van erven, waar besmettelijke veeziekte heerscht; bij afsluiting van woningen (volgens de Woningwet); van eene fabriek (volgens de Hinderwet), van een slaapstede of logement (volgens de Ziektenwet) en bij inbeslagneming; bij afmaking van vee, oneetbaarmaking van bedorven voedsel, afbraak van huizen, hekken, enz,

Het eenvoudig wegruimen van een zaak, vanwaar ze zich bevindt, b.v. een voorwerp dat zich los op straat bevindt, is natuurlijk niet onbruikbaar maken. Alleen wanneer eene zaak vast verbonden is met eene andere,

---

[1]) De Grondwet, blz. 259. (Derde uitgave).

deel daarvan uitmaakt, kan men zeggen, dat ze als zoodanig onbruikbaar wordt, wanneer, ze daarvan losgemaakt wordt; b.v. een dak van een huis.

De onbruikbaarmaking moet het onmiddellijke gevolg zijn der overheidshandeling. Het voorwerp moet direct door de overheid worden aangetast, al behoeft het doel niet direct op de onbruikbaarmaking gericht te zijn, Zoo bevatte het ontwerp-Ziektenwet van 1895 [1]) eene bepaling omtrent het onbruikbaar maken en vernietigen door ontsmetting. Het onbruikbaar maken is slechts een toevallig gevolg van de ontsmetting. Wordt indirect door eene andere beperking in het gebruik een voorwerp onbruikbaar gemaakt, dan is dat geen onbruikbaarmaking, maar schade, indirekt door het openbaar gezag toegebracht, b.v. wanneer door eene sluiting der grenzen sommige eetwaren niet uitgevoerd kunnen worden, en dientengevolge bederven.

Het normale gebruik moet niet meer van de zaak gemaakt kunnen worden. Abnormaal gebruik daarentegen is geen gebruik te noemen, Wanneer men land inundeert, gebruikt men het niet, maar maakt men het onbruikbaar. Land is er niet voor om water te worden. Neen, men wil juist het land voor het gewone gebruik onbruikbaar maken. En daarna gebruikt men de plassen water, waarin men het land herschapen heeft, voor de defensie.

Moeilijk is te zeggen, wanneer iets voor het normale gebruik onbruikbaar geworden is, ingeval het meerdere bestemmingen heeft. Een molen b.v. die vastgezet is, kan toch wel als woonhuis dienst doen. Men zal dan eene scheiding moeten maken, tusschen dat deel van

---

[1]) Verslag van het geneeskundig staatstoezicht 1895 blz. 32.
Het outwerp stamde van de inspecteurs van het staatstoezicht.

den molen, dat als huis dienst doet en dat deel, welks bestemming het is te malen. Dit laatste is zeker onbruikbaar gemaakt.

Een schip vastleggen, noemde de minister HEEMSKERK eene onbruikbaarmaking in 1887. Ik ben het daar niet mee eens. Evenmin als een verbod van laden en lossen schijnt mij dat onbruikbaarmaking toe. Het schip dient om met tusschenpoozen te varen, stil te liggen, te laden en te lossen. Het normale gebruik van het schip wordt nu alleen eenigszins belemmerd. Het schip is misschien geheel volgeladen. Dat kan men toch geen onbruikbaarheid noemen. Neemt men het begrip zoo ruim, dan valt ten slotte alle beperking van het gebruik er onder. Want alle beperking in het gebruik leidt tot mindere bruikbaarheid.

Evenals bij de vernietiging rekenen wij ieder kleinste stukje eigendom als „eigendom". Sprak men eerst van onbruikbaarmaking wanneer één geheel ten eenenmale onbruikbaar was gemaakt, dan zou men drie vierden van een huis kunnen afbreken vóór het onbruikbaarmaking was, wanneer men den menschen slechts een dak boven hun hoofd liet; slechts zorgde dat het huis bewoonbaar bleef. Neen, wat er afgebroken is, dat is onbruikbaar gemaakt, dat is niet meer tot het normale gebruik te bezigen, dat is in iets heel anders herschapen.

Wat tot iets geheel anders gemaakt wordt[1]) is onbruikbaar gemaakt; zoodanigen eigendom, als de eigenaar bezat, heeft hij niet meer. Eene sloot, die tot riool gemaakt

---

[1]) „Als de zaak hoewel stoffelijk aanwezig door verplaatsing, verdeeling, „veranderde samenstelling voor het doel niet meer geschikt is, is ze voor „den eigenaar als zoodanig verloren." (LEAO LAGUNA.)

is, is voor ieder normaal gebruik verloren. Als land tot eene sloot vergraven wordt, is het onbruikbaar gemaakt, al behoudt men al den grond. Als er een dijk op weiland wordt aangelegd, is dat deel van het weiland onbruikbaar gemaakt. Maar wordt de weg in een dijk herschapen, dan is er geen onbruikbaarmaking, de zaak is even bruikbaar. Evenmin wanneer er vuilnis uit de sloot op het land wordt geworpen, die tot mest kan dienen. Hoe wanneer land tot een weg wordt gemaakt? Dan is er, meen ik, gebruik ontnomen; hierover later.

Eene tijdelijke onbruikbaarmaking is natuurlijk eene onbruikbaarmaking, die uit den aard der zaak tot herstel van den vroegeren toestand zal leiden als bv. de inundatie. Al moest ze tien jaar duren, de bedoeling is, dat het land weer droog gelegd zal worden. Daarentegen, als voedsel onbruikbaar wordt gemaakt, of een huis gesloopt wordt, dan is de bedoeling niet (al ware het feitelijk mogelijk) dat de zaak ooit weer hersteld zal worden in den vorigen toestand.

Tegenover de onbruikbaarmaking staan de gewone beperkingen in het gebruik: verbod van vervoer, van laden en lossen, van geheel bebouwen, tot eene zekere hoogte bouwen, op eene bepaalde wijze bewaren, en dergelijke zonder tal.

Is ontsmetting onbruikbaarmaking, gebruik, of andere beperking van den eigendom? De minister Heemskerk meende het eerste, ik meen het laatste. Men kan niet zeggen, dat de overheid de zaak gebruikt. Toch is ze niet onbruikbaar. Er wordt eenvoudig een gebruik van gemaakt, zooals normaal is in de omstandigheden, waarin de zaak zich bevindt. Ieder zorgvuldig huisvader zou, wanneer de overheid hem niet dwong, toch volmaakt hetzelfde doen. Men ontbeert alleen tijdelijk het vrije gebruik. Onbruikbaarmaking kan echter somtijds het

directe gevolg der ontsmetting zijn. Dan is art. 152 toepasselijk. Veel stoffen, vooral kleedingstukken, kunnen niet tegen de kunstbewerkingen die voorgeschreven worden in den A. M. v. B. tot uitvoering der wet op de besmettelijke ziekten van 26 Juli 1885 S. 167. [1])

Wij hebben van de onbruikbaarmaking afgescheiden het gebruik van eigendom door het openbaar gezag, het ontnemen van het gebruik aan den eigenaar. We hebben daarin het voetspoor gevolgd van de grondwet van 1887, die het gebruiken aan gene zijde van de grenslijn, bij de andere beperkingen heeft gelaten; en uitdrukkelijk, zooals wij zagen: want juist omdat het gebruiken in de eerste alinea van art. 152 ontbrak, werd de tweede ingevoegd. Toch zouden wij het in de wet van art. 152 opgenomen willen zien, om verschillende redenen; èn omdat wij schadeloosstelling voor dat gebruik zouden wenschen, èn omdat men dan in overeenstemming komt met art. 152, 2e lid.

Gebruik is natuurlijk iets anders als onbruikbaarmaking en onderscheidt zich van deze juist daardoor, dat het normale gebruik wel van de zaak gemaakt wordt, maar door een ander. Duidelijk werd dat door den heer Roozeboom in de kamer uiteengezet, terwijl hij er op wees, dat het iets anders is of men sluizen onbruikbaar maakt, dan wel ze door de militaire overheid doet gebruiken.

Een dergelijk gebruik nu, (of men noemt het misschien

---

[1]) Zie o.a. Weekblad van het Recht 6659 een geval van ontsmettingsschade.

Het besluit van 21 Sept. 1901, S. 213 ter uitvoering van de Conventie van Venetië (19 Maart '97) goedgekeurd bij de wet van 14 Juli 1898 S. 175 bepaalt dan ook uitdrukkelijk: De ontsmetting zal op zoodanige wijze moeten plaats vinden, dat de voorwerpen zoo weinig mogelijk beschadigd worden, (art. 16, 5e lid).

beter: ontnemen van het gebruik) meen ik, dat plaats heeft bij het verbod om te bouwen op geprojecteerde wegen, en het verbod om een hek of ander teeken voor de rooilijn te zetten. Men zegt misschien: de eigenaar behoudt toch ook het gebruik van den eigendom; hij kan toch op zijn grond loopen, evengoed als zijne medeburgers. Juist omdat hij heeft, wat ieder ander burger ook heeft, meen ik dat men dat geen eigendomsgebruik kan noemen. Een dergelijk gebruik heeft niets meer met eigendom te maken. De eigenaar behoudt niets anders dan het bloote eigendomsrecht voor zich, de opbrengst, mocht die er zijn.

Iets anders is het natuurlijk, wanneer de raad bepaalt, dat een bouwterrein niet geheel volgebouwd mag worden. Grond is niet onbruikbaar, als men er niet op bouwen mag. In een bepaald stadsdeel zal het in den regel slechts een normaal gebruik zijn, wanneer men niet iederen duim van den grond volbouwt.

In onze wetgeving zijn voorbeelden van gebruik van eigendom te vinden in de telegraafwet en in de onteigeningswet (het stellen van palen en teekenen), en in de begrafeniswet (het maken van een graf op eens anders grond).

HOOFDSTUK I.

De Schadeloosstelling.

---

§ 1. Vergoeding van schade, toegebracht door rechtmatige uitoefening van het openbaar gezag.

Vergoeding van schade, toegebracht door vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom door het openbaar gezag, is een onderdeel van het rechtsinstituut: vergoeding van schade, door het openbaar gezag toegebracht aan de vermogensrechten van het individu.

Op den voorgrond moet echter gesteld, dat art. 152 slechts doelt op rechtmatiglijk toegebrachte schade; op daden, door het openbaar gezag als zoodanig en geheel bevoegdelijk verricht, tot handhaving en uitvoering van den staatswil. Geheel terzijde moet dus gelaten worden de „de jure constituendo" zoozeer gewenschte aansprakelijkheid van organen van het staatsbestuur voor handelingen, door hen onrechtmatiglijk en met overschrijding hunner competentie verricht.

Het Romeinsche recht kent slechts schaarsche en onsystematische voorbeelden van vergoeding voor schade, toegebracht door publiekrechtelijke daden. De staat, de overheid slorpt ieder recht van den burger op. Het individu kan geen recht doen gelden tegenover de overheid, tenzij bij onrechtmatige daad.

Het Germaansche recht eerst heeft de idee doen geboren worden, dat ook de staat een plicht van schadevergoeding tegenover het individu kan hebben.

§ 2. De publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke schadevergoeding vergeleken.

Zoeken wij naar den rechtsgrond der schadevergoeding bij rechtmatige daden van het openbaar gezag, dan zullen wij moeten beginnen met iedere analogie met schadevergoeding uit het privaatrecht terzijde te stellen [1]).

Schadevergoeding in het private recht is eene gelijkmaking van den economischen toestand der individuen; eene overbrenging daartoe van economisch nadeel [2]). Ze berust op het door den staat nagestreefde ideaal van de gelijkheid der burgers onderling. Het is abnormaal dat de eene staatsburger schade lijdt voor den ander; daarmede is iedere schadeloosstelling in het private recht gemotiveerd. De eene burger lijdt in een geordenden staat slechts dan schade voor den ander, voor zoover de staat het niet verhinderen kan.

Het is geen abnormaal geval dat de burger schade lijdt ten bate van den staat; dat zou het geval zijn al ware de staat ideaal georganiseerd. Alleen zouden die offers dan voor iederen burger gelijk zijn.

De schadevergoeding in het private recht berust op de gelijkheid der partijen. In het publiek recht daarentegen

---

[1]) Ein gemeinsamer Gedanke auf welchem civilrechtliche und öffentlichrechtliche Entschädigungspflicht beruhte, besteht nicht. Gemeinsam ist beiden nur die eine Voraussetzung der Verursachung des Schadens. Die Rücksicht aus welcher diese haftbar macht, bleibt verschieden".

(O. Mayer. D. Verwaltungsrecht, II 347), noot 3.

[2]) Mataja. Das Recht des Schadenersatzes vom Standpunkt der Nationaloeconomie.

staat de éëne partij met de volle overheerschende macht boven de andere. Het is daarom eveneens onjuist om vergoeding van schade door den staat toegebracht aldus te motiveeren: de schade, die ten bate van allen geleden wordt, moet ook door allen vergoed worden, alsof tusschen staat en individu slechts een quantitatief verschil bestond; alsof het slechts de tegenstelling gold tusschen het grootere en het kleinere. Er is hier een qualitatief verschil. De staat is iets anders dan alle burgers; de staat is het monster, de „Leviathan", die de burgers ieder afzonderlijk en alle gezamenlijk opslokt.

Ook economisch is het gezegde onjuist.

Ten bate van allen komt nooit een maatregel van den staat, ten bate van wie, dat zal men nooit vooruit kunnen zeggen. Het algemeen belang is niet synoniem met het belang van allen [1]). Ten koste van allen komt ook niet de vergoeding, slechts ten koste van diegenen, die in de staatslasten bijdragen. Dat de kosten van vernietiging van eigendom en dergelijke maatregelen zullen komen ten laste van hen, die er de voordeelen van trekken, is dus niet waar.

§ 3. De Rechtsgrond.

Analogie met privaatrechtelijke schadeloosstellingstheoriën is dus, meenen we, niet te aanvaarden, waar de

---

[1]) Von Sarwey noemt dit zeer juist: Ein unbestimmter Interessenkreis. Ein nicht zum voraus subjectiv abzugrenzender Kreis von fremden Interessen. „Dieser unbestimmte Interessenkreis findet gegen seine Verletzung durch die Verfolgung der Einzelinteressen in dem von dem socialen Verwaltungsrecht bezeichneten Umfang den nötigen Schutz durch die mit der Wahrung der öffentlichen Interessen des Staats beauftragten Verwaltungsbehörden. (Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, blz. 372—73).

In dergelijken zin: Von Stengel in Hirth's Annalen 1901. Die Haftung des Staats für den durch seine Organe und Beamten Dritten zugefügten Schaden. blz. 507.

regel gesteld wordt, dat schade in het algemeen belang door den staat toegebracht, vergoed moet worden.

Een geheel eigen rechtsgrond zullen we daarvoor moeten zoeken. En dan meenen we dien te vinden in de overweging, dat aan de overheerschende macht van den staat, met het oog op de belangrijkheid van den particulieren eigendom, paal en perk moet worden gesteld bij het inbreuk maken in dien eigendom, opdat die inbreuken èn in het algemeen niet te groot zijn, èn in het bijzonder den eenen burger niet op bovenmatige wijze treffen boven de anderen.

Berust de privaatrechtelijke schadevergoeding op de gelijkheid der subjecten, de publiekrechtelijke berust juist op de ongelijkheid der subjecten.

Deze „beperking" van de bevoegdheid der overheid, den eigendom te beperken, heeft eene historische ontwikkeling doorgemaakt, waarbij de rechtsgrond zich allengs gewijzigd heeft.

Lag in den politiestaat de nadruk hierop: de overheid te verhinderen te groote inbreuken in den eigendom te doen; in den rechtstaat ligt het grootste belang van het instituut hierin: dat het de inbreuken in den eigendom zoo gelijk mogelijk over de ingezetenen tracht te verdeelen.

§ 4. Het Natuurrecht.

De oudste vorm, waarin de plicht tot schadevergoeding voor inbreuken in den eigendom door het openbaar gezag te voorschijn komt, is het beginsel van de heiligheid, de onaantastbaarheid van den eigendom; volgens hetwelk

de eigendom een grens stelt aan de macht van den staat, aan de werking van het positieve recht.

Dat deze heiligheid van den eigendom bijgevolg niet voort kan vloeien uit het positieve recht is duidelijk. Ze vloeide voort uit iets hoogers dan het positieve recht, uit het natuurrecht. Volgens de aanhangers der natuurrechtsleer bestond de eigendom vóór de staat bestond; mocht de staat derhalve den eigendom niet nemen, tenzij in geval van nood, tegen schadeloosstelling.

Die natuurrechtsleer, welke geheerscht heeft van diep in de middeleeuwen tot ze eerst in de vorige eeuw door de historische school verdrongen is, berust naar ik meen, en dit verklaart zeker den langen duur van hare heerschappij, op twee grondslagen: de eerste is de tegenstelling tusschen het positieve gezette recht eenerzijds en het rechtsgevoel der menschen anderzijds; en de tweede grondslag is het geloof. De mensch ziet steeds die tegenstelling. Nooit is het recht geheel gelijk aan wat de mensch meent te voelen, dat billijk is. Het recht wordt geboren uit de moraal; en ieder positief recht schept weer een eigen moraal om zich, vervormt de heerschende moraal naar zijne instellingen. Toch dekken beide elkaar nooit geheel, doch blijven in eeuwigen wedloop.

Dat ziet de mensch; en nu gelooft hij. Hij gelooft aan een hooger recht, dat wel al billijkheid en rechtvaardigheid is; en aan eene macht, die dat hoogere recht heeft ingesteld; en dat hoogere recht wordt den mensch kenbaar gemaakt door zijn verstand. Daarom hebben de Duitschers het natuurrecht wel gedoopt: „Vernunftrecht." In den aanvang geheel religieus, [1]) onder den invloed der

---

[1]) Zie bv. Th. HOBBES. De Cive (Een Hollandsche vertaling is te Amster-

theocratie ontstaan, onttrekt het natuurrecht zich in den loop der middeleeuwen meer en meer aan de theocratie, naar mate de maatschappij zelve dat doet; en de middeleeuwsche scholastiek [1]) heeft al uitgesproken, wat meest aan GROTIUS wordt toegeschreven, dat er een „aus der menschlichen Vernunft erkennbares und schlechthin bindendes Naturrecht" zou zijn, wanneer er geen God was, of wanneer de Godheid onverstandig en onrechtvaardig was." Het natuurrecht wordt los gemaakt van het dogmatisch geloof en vast geketend aan een meer philosophisch geloof.

Wat in onzen tijd geldt als louter moraal, daarin wilde men in ouden tijd zien een bindend, dwingend recht, omdat men dit recht noodig meende te hebben tegenover het positieve recht. En des te meer noodig naarmate het positieve recht meer in strijd was met de rechtsovertuiging [2]). Natuurlijk is het daarom, dat dit natuurrecht ontstond in de tijden der tyrannieke regeeringen; dat men met het natuurrecht storm liep tegen de absolute monarchie, (hoewel men, gegeven de vage oorprong, er evengoed de absolute monarchie mee steunen kon, getuige HOBBES); dat men er ten slotte onder Rousseau's invloed de absolute monarchie mee neerwierp. Toen de constitutioneele staat zijn intree had gedaan moest het natuurrecht gaan kwijnen, het had zijn taak volbracht. En de tijd, waarin alles was zooals

---

dam uitgekomen, 1675. (De eerste beginselen van een burgerstaat). Hoofdstuk I, IV, XV.

[1]) GIERKE, J. Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheoriën, waaraan het volgende grootendeels ontleend is.

[2]) GIERKE noemt het natuurrecht de poging om op te lossen de tegenspraak tusschen de twee naast elkander levende ideeën: het klassieke: van den staat, vrij en heerschend tegenover het recht; het germaansche: de staat voor en door het recht; het recht boven den staat. (Althusius 266).

het wezen moest, de tijd van de „harmonies économiques" bracht de historische school, die het recht liet gedijen met en door den staat; en den staat met en door het recht; tot ten slotte met de anarchie der gedachten van onze dagen en het verval van het geloof, het recht niets meer wordt dan eene menschelijke instelling met een practisch doel, gevormd door egoïsme, vereenigd met meer of minder inzicht; gevormd dus door de m a c h t. Het recht is macht en niets meer [1]).

De staatsrechtsleer dan, der middeleeuwen bouwt de geheele staatsinrichting op het natuurrecht. En volgens dat natuurrecht was het volk eerst vrij geweest [2]) en kon de rechtsgrond van alle heerschappij alleen berusten op eene vrijwillige en contractueele onderwerping van het beheerschte volk. Zoo stelde men zich het gezag voor, als berustend op een maatschappelijk verdrag. Voor dien tijd is er een natuurtoestand, voorgesteld, òf als een bellum omnium contra omnes (HOBBES), òf als een toestand van vrede (LOCKE).

Het is nu maar de vraag wat de inhoud van dat verdrag is. De Middeleeuwen kennen niet de idee van de souvereiniteit van den staat welker uitoefening verdeeld wordt. Is aanvankelijk alle overheid een van God geleend ambt, zoodra de souvereiniteitsidee opkomt, is de plenitudo potestatis in handen van den monarch. En men stelt zich dezen niet anders voor dan als staande boven het recht. Deze plenitudo potestatis echter stamt oorspronkelijk, volgens de verdragsleer, van het volk: het volk stond ze af aan den monarch. De inhoud van het verdrag nu beslist er over, of die macht onbeperkt zal zijn. Want het

---

1) IHERING. Der Zweck im Recht.

2) Althusius, blz. 78.

natuurrecht staat boven de souvereiniteit, was er vóór de souvereiniteit. En met dit natuurrecht kon men de souvereiniteit binden, perken stellen en zóó inpalen de absolute monarchie.

§ 5. De heiligheid van den eigendom.

Het werkzaamste middel tegen de tyrannieke kracht des monarchen vond men in de „onaantastbare rechten van den mensch uit den natuurtoestand." En die construeerde men op de volgende manier:

Het vereenigen van de individuen tot volk, en hunne onderwerping aan den vorst heeft maar één doel, het gemeenschappelijk welzijn. Terwille van dit welzijn moet een zekere mate van macht aan den souverein worden afgestaan. Die macht is samengesteld uit afgestane bevoegdheden van de individuen. Nu is het natuurlijk, dat de individuen niet meer bevoegdheden afstaan, dan noodig is voor het gemeenschappelijk welzijn; enkele bevoegdheden zijn er, die de individuen nooit afstaan, en deze kunnen hun, òf niet door den souverein worden afgenomen, òf niet dan tegen schadeloosstelling.

Merkwaardigerwijze nu behoort volgens de communis opinio der schrijvers dezer richting tot die rechten uit den natuurtoestand de eigendom, dien men zóó hoog stelde, dat men hem aanvankelijk als één met het begrip: heerschappij onder den naam „dominium" samenvatte. [1])

Vooral Locke ontwikkelt het begrip der onaantastbare rechten van het individu. Volgens hem is de staat er alleen tot ontwikkeling van den natuurtoestand, en tot

[1]) Althusius, blz. 93. Hobbes VII, XII.

bescherming van het recht (de oude idee van rechtstaat: de staat, die tot doel heeft de ontwikkeling van het recht).

„A rational creature" geeft juist zooveel af van de „equality, liberty and executive power" uit den natuurtoestand als noodig is „the better to preserve himself his liberty and property" [1]) de twee onaantastbare oerrechten van den mensch, die den staat alleen zijn toevertrouwd om ze te beschermen; „The power of society" strekt daartegen niet verder dan „the common good".

Tot alle „jura quaesita", verworven rechten, strekt de natuurrechtsleer deze bescherming uit.

Wat onder die jura quaesita precies te verstaan is, is vrij duister.[2]) Maar zeker is het, dat de vermogensrechten, dus „de eigendom", er steeds den hoofdinhoud van uitmaken.

De bescherming der „jura quaesita" tegen de macht van den staat wordt langzamerhand de kern van het natuurrecht.

De praktijk ziet intusschen de onmogelijkheid in de onaantastbaarheid van den eigendom door te voeren; ziet dat er gevallen zijn, waarin de staat moet kunnen inbreuk maken op den privaten eigendom.

---

[1]) Althusius (blz. 114).

Locke laat dien privaateigendom in den natuurtoestand ontstaan uit individueelen arbeid en uit occupatie. Men neemt aan dat de eigendom niet ontstaan is uit verdeeling der oorspronkelijke gemeenschap, of door den staat gegeven is, maar dat de eigendom er was vóór alle vorming van een maatschappij, als een goddelijk en natuurlijk recht.

[2]) Anschütz. Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäszige Handhabung der Staatsgewalt. (Overdruk uit het Verwaltungsarchiv V) 1896 blz. 9. Uitvoerig G. Meyer. Der Staat und die erworbenen Rechte. Blz. 7 s. q.

Loening. Lehrbuch des D. Verwaltungsrechts. blz. 17.

Otto Mayer t. a. p. II blz. 353 noot I.

Gierke. Deutsches Privatrecht I 192.

Al in de Middeleeuwen verkondigen sommigen de leer, dat de eigendom weliswaar niet afgenomen mag worden, maar wel de „actiones" die slechts uit het „jus positivum" zouden stammen; en dat zoo de eigendom illusoir gemaakt kon worden. [1])

Een geheel ander begrip ontvouwt GROTIUS in zijn „dominium eminens", den oppereigendom van den staat. Nieuw was het denkbeeld niet: SENECA zegt al: Jure civili omnia regis sunt. Caesar omnia habet (MEYER, Das Recht der Expropriation blz. 60). In de middeleeuwen strijdt men er over of een zinsnede uit het corpus juris (quum omnia principis esse intelligantur) een eigendom van den keizer aanduidt, een vrije vervoeging over allen privaateigendom (MEYER blz. 87). GROTIUS gebruikt het denkbeeld slechts om de eigendomsontneming als straf, en in gevallen van nood de onteigening te grondvesten. In gewone gevallen is de eigendom heilig, mag niemand er aan raken. De staat heeft echter een oppereigendom, waarvan hij gebruik kan maken om in buitengewone gevallen den eigendom aan het individu te ontnemen. Maar daar dit nu een inbreuk op het gewone recht is, eene uitzondering die in gewone omstandigheden niet geoorloofd zou zijn, is schadeloosstelling een vereischte.

Dit is in korte trekken de geschiedenis van het ontstaan van de heiligheid van den eigendom, welke op hare beurt aanleiding geeft tot het in het leven roepen van het correctief: het dominium eminens. De uitoefening van het dominium eminens is echter, wanneer ze niet als straf dienst doet, steeds aan schadeloosstelling gebonden.

Tot diep in de 19e eeuw is door verschillende schrijvers en ook in de Duitsche jurisprudentie de stelling gehand-

[1]) G. MEYER. Das Recht der Expropriation blz. 107 (1868).

haafd, dat ook buiten het positieve recht om, vergoeding voor schade door den staat toegebracht, moet worden toegekend.

Zoo Zacheriae[1]) „Der Staat ist zum Schutze des Rechts der Untertanen überhaupt berufen, und darf sie nicht willkürlich aufheben oder verletzen. Jedem wohl erworbenen Rechte komt die Eigenschaft der Unverletzbarkeit oder Unwiderruflichkeit zu. Allein diese Unwiderruflichkeit ist keine absolute oder unbedingte. Jedes wohl erworbene Recht des Einzelnen musz weichen sobald es mit der Wohlfahrt des Ganzen in Collision kommt. Da die Collision des wohlerworbenen Rechts mit dem Wohle des Ganzen nur in der Existenz des Rechts an sich, nicht aber in dem Vorteile besteht, den der Berechtigte davon hatte, und mithin für die Aufopferung auch dieses Vorteils keine rechtliche Nothwendigkeit vorliegt, so ist der Staat verpflichtet dem Berechtigten für die Aufhebung des Rechts zu entschädigen."

Niet zoo absoluut is STAHL.[2]) De verkregen rechten moeten wijken in het belang van het geheel, zegt hij, maar zij moeten wijken als recht. En daarom, wanneer het maar eenigszins mogelijk is tegen schade vergoeding.

Een advies van de juridische faculteit te Jena, gegeven in eene zaak te Hamburg in 1879[3]) noemt een aantal vonnissen, welke de leer van het „algemeene rechtsbeginsel" dat voor alle schade door den staat aan vermogensrechten van particulieren toegebracht, vergoeding moet worden gegeven, handhaven; waartegen de faculteit van

---

[1]) Deutsches Staats und Bundesrecht blz. 114 s. q. 2e Auflage.
[2]) Die Philosophie des Rechts II1 336.
[3]) Seufferts Archiv. Neue Folge Band VII No. 224.

Jena evenwel opkomt. Merkwaardig zijn een paar overwegingen in die vonnissen, op grond waarvan men tot het rechtsbeginsel meende te kunnen concludeeren; zonder schadeloosstelling zou niemand meer in zijn eigendom zeker zijn; en verder: het zou toch niet te onderstellen zijn, dat het algemeen nut met benadeeling van particulieren gebaat zou zijn; niet veel zeggende argumenten!

Van de nieuwere schrijvers gaat GIERKE (Deutsches Privatrecht I Blz. 196) zoover, te beweren, dat men bij ontneming van vermogen door de wet „wenn das Gesetz schweigt, zunächst für die gesetzliche Anerkennung von Entschädigungsansprüchen vermuten musz."

Ten onzent is op de juristenvergadering van 1887 nog door Mr. LEAO LAGUNA de stelling verkondigd: de wetgever maakt den eigendom niet; dus mag hij den eigendom ook niet nemen.[1]) En ook onze parlementaire geschiedenis wijst meerdere voorbeelden van dergelijke uitingen aan.

§ 6. De rechtstaat.

De natuurrechtsleer heeft haren dienst gedaan. „Sie erlag", zegt Gierke, „aber noch heute genieszen wir der unverlierbaren Errungenschaften, die sie inmitten unsäglicher von ihr verschuldeten Irrtümer und Gefahren den Gedanken der Freiheit und des Rechts erkämpft hat"[2]).

---

[1]) Vgl. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht blz. 119. Das Privateigentum ist so alt wie der Mensch. Das Eigentum ist nicht erst durch den Staat erzeugt worden. Der Staat gibt das Eigentum nicht, er darf es daher auch nicht nehmen.

[2]) Althusius blz. 122.

Het natuurrecht legde den grondslag voor den constitutioneelen staat, voor den rechtstaat, door steeds meer en meer uit te breiden en op den voorgrond te doen treden de subjectieve onverwoestbare rechten van den mensch. De waarborg, dien men vroeger zocht en vond in de subjectieve natuurrechten, vindt men nu in het positieve recht, dat de rechten der onderdanen eenmaal heeft gegrondvest, en waar niet meer van afgeweken kan worden dan met toestemming der onderdanen; m. a. w. in de grondwet, en de medewerking der onderdanen aan het vaststellen van grondwet en wetten. Geen recht buiten de wet, en aan de wet werkt het volk mee. Geen onaantastbare rechten meer, alles is aantastbaar voor de wet, maar de wet komt niet zonder het volk tot stand.

Daarmee heeft in één opzicht de plicht tot vergoeding van schade door het openbaar gezag zijn reden van bestaan verloren. Die plicht nam de plaats in van het subjectieve publieke recht van den burger tegenover de overheid in den politiestaat. Grenzen kende de staatsmacht niet tegenover den burger. De eenige waarborg, dien men geven kon, was eene vordering op den fiscus. Wat krom was in den politiestaat, moest de fiscus recht maken. „Da man gegen den Staat selbst nichts ausrichtet, und der Fiscus nichts mehr tun kann als zahlen, so läuft alle Garantie der bürgerlichen Freiheit im Polizeistaat auf den Satz hinaus: dulde und liquidiere." [1])

De rechtstaat geeft andere waarborgen. De staat is

---

[1]) O. Mayer, D. Verwaltungsrecht I 47, S. q.

zoo machtig als ooit, maar die den wil van den staat uitvoeren, zijn aan regelen gebonden.

§ 7. De schadeloosstelling onder de heerschappij van het gezette recht.

Volgens de natuurrechtsleer bestaat er voor de publiekrechtelijke schadevergoeding een duidelijk aanwijsbare grond: en wel een onrechtmatige daad van den staat zelf. Het eigendomsrecht is onaantastbaar. Toch wordt het aangetast. Daarom moet er vergoeding gegeven worden.

Onder de hoogheid van het gezette recht is een dergelijke positieve grond niet meer aan te geven; de term „gesetzliches Unrecht" [1]) voor onteigening moet afgewezen worden. Onrechtmatig is, wat tegen het gezette recht is, en de staat zelf maakt het recht. Het recht is staatswil. Ieder recht der onderdanen kan opgeheven worden door den staat. Daartoe is niet meer tijd noodig dan het kost, den staatswil in beweging te brengen.

Ook zonder dezen positieven grondslag blijft het beginsel zich handhaven met de meest algemeene strekking; maar zooals wij zullen zien met een gewijzigde bedoeling: zooveel mogelijk rechtvaardigheid te betrachten bij het verdeelen der lasten, die de staat noodzakelijkerwijs moet opleggen.

Zien wij, dat volgens de oude school naast de vrijheid juist de eigendom als recht uit den natuurtoestand werd aangenomen, dan vragen wij naar de reden daarvan. En deze kan wel geen andere zijn, dan het buitengewone

---

[1]) Mayer t. a. p. II 349 haalt dergelijke uitspraken aan.

belang, dat het individu gewoon is aan den (zijn) eigendom te hechten. Dat groote belang van den particulieren eigendom heeft het rechtsinstituut van de publiekrechtelijke schadevergoeding voor inbreuken op den eigendom, in het leven gehouden ook in den rechtsstaat; en wel door de scherpe tegenstelling waarin het komt met de absolute macht van, en de groote noodzakelijkheid voor de overheid om in den eigendom in te grijpen; en de schijnbaar onrechtvaardige en tot ongelijkheid leidende manier, waarop dit steeds zal moeten geschieden. Moeilijk zal ooit de rechtsovertuiging op dit punt te bevredigen zijn door het gezette recht. Dan steekt het natuurrecht weer het hoofd op. Lang nadat het officieel dood is verklaard, spookt het rond in menige theorie, zij het dan in niet dadelijk herkenbare gedaante, en leidt tot heel wat verwarring. Het herrijst in de gedaante van het materieele recht, dat absoluut rechtvaardig is, tegenover het recht van den staat, dat slechts formeel is. Luisteren wij naar GIERKE hoe hij deze tegenstelling afleidt uit zijne „Genossenschaftstheorie". „Dem Individuum" zegt hij [1]) „wird jede ihm im natürlichen Sinne zurechenbare Handlung auch rechtlich zugerechnet, ohne dasz es auf die Beziehung derselben zu den menschlichen Lebenszwecken ankäme. Das Gemeinwesen hat so bald es sich jenseits seiner verfassungsmäszigen Lebenssphäre bewegt, im Rechtssinne überhaupt nicht gehandelt. Mag immerhin der sociale Organismus sich tatsächlich auch hierbei als verursachende Kraft bewähren, so wird die einheitliche Gesammtperson rechtlich als Urheberin einer derartigen Handlung anerkannt". Dit geldt ook van den staat. Hieruit volgt dat de

[1]) Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, blz. 633.

staat, als de opperste macht om zijn eigen wil te bepalen, en nooit handelende buiten de door hem zelf aangegeven werkkring, daar geen daarbuiten verrichte daad hem toegerekend wordt, nooit een onrechtmatige daad kan begaan. Maar dit alles berust slechts op een fictie. Dit alles is slechts formeel. „Der Staat kann als Gesetzgeber in Folge seiner formell schrankenlosen Macht über die Rechtsordnung dem Untertanen niemals ein Unrecht zufügen, welches vor Gericht als solches gerügt und einem civilrechtlichen Ersatzanspruch zu Grunde gelegt werden könnte."

GIERKE ziet dus evengoed als de natuurrechtsleer een recht boven den staat, een materieel recht, dat er is, ook al zet de staat het niet, en al kunnen dus de rechtbanken het niet toepassen. Maar waar is het criterium van dit recht te vinden, zoo men niet een natuurrecht aanneemt? Verwart men hier niet recht met billijkheid, door de menschen gevoelde, vermeende rechtvaardigheid en bron van recht, maar niet zelf recht?

Het kan slechts tot verwarring leiden deze twee soorten recht naast elkander te plaatsen. Noemen wij alleen recht de positieve door den staat erkende regelen en verwijzen wij al het overige naar het gebied der moraal.

§ 8. Billijkheid of rechtsgrond.

De verwarring nu tusschen recht en billijkheidseischen heeft een groote rol gespeeld in de geschiedenis der publiekrechtelijke schadeloosstelling. Meer bijzonder ten onzent is heel wat geschermd in dezen met rechtsgrond en billijkheidsgrond, zonder dat men zich helder voor oogen scheen te stellen, wat met die beide woorden bedoeld

werd. Zoo bij de debatten in de Tweede Kamer naar aanleiding van de wet van 1846 tot het geven van vergoeding voor de schade, tengevolge van de inundaties geleden door de inwoners der zuidelijke provinciën. Berust die vergoeding op de billijkheid of op een rechtsgrond, vroeg men zich af.

Onze parlementaire geschiedenis is rijk aan uitingen over het algemeene rechtsbeginsel, dat wat ten bate van allen is, ook ten koste van allen moet komen. Geen wet is er tot stand gekomen, welke schade door het staatsgezag aan particulieren deed toebrengen, of er waren leden, die het algemeene rechtsbeginsel te berde brachten, [1]) terwijl andere leden daartegenover stelden, dat het slechts een zaak van billijkheid was.

Volgens BUYS berust de vergoeding bij onteigening op een rechtsgrond; bij vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom op de billijkheid alleen.

Ook bij de behandeling van het vraagstuk der schadeloosstelling voor preventieve hechtenis en veroordeeling van een onschuldige, komt de tegenstelling telkens ter sprake [2]).

De aanleiding tot de verwarring biedt de tweeërlei beteekenis, waarin het woord „rechtsgrond” gebruikt wordt.

Soms beteekent rechtsgrond: een beginsel uitdrukkelijk aangenomen in de wet; een eisch die rechtsgrond heeft steunt dan op de wet, is recht volgens de

---

[1]) O. a. laatstelijk bij het behandelen der wet van 1895 houdende nadere bepalingen op het heffen van invoerrechten naar de waarde der goederen; der wet op de militaire inundaties van 1896; der wet op den staat van oorlog en beleg van 1899.

[2]) Mr. ANDRIES, Schadeloosstelling aan onschuldig veroordeelden.

Mr. CAUDRI, Het vraagstuk der schadevergoeding voor preventieve hechtenis, en de daar opgesomde litteratuur.

wet. Maar daaruit volgt dadelijk, dat men voor het jus constituendum niet naar zulk een rechtsgrond behoeft te vragen — dan ware het niet jus constituendum maar jus constitutum. In dezen zin staat rechtsgrond tegenover billijkheid. Een vergoeding waartoe men volgens de wet niet verplicht is, kan men toekennen uit billijkheidsoverwegingen. Maar nu komt de andere beteekenis van rechtsgrond uit den hoek kijken: en in deze beteekenis is er steeds sprake van bij wetgeving, bij het jus constituendum. Hiervan geldt wat prof. VAN HAMEL zegt, naar aanleiding van de preventieve hechtenis: „het eerste (de rechtsgrond) is een meer gepprononceerde vorm van het laatste (de billijkheidsgrond)." [1]) Maar het oude natuurrecht is nog niet van de baan — het speelt nog menigmalen een leelijke part. En de rechtsgrond wordt een deel van recht buiten de wet, ten onrechte natuurlijk. Alleen de wet geeft het recht, buiten de wet is alles meer of minder sterk gevoelde billijkheid, die, misschien eens, door de wet gesanctioneerd, recht zal worden. Als BUIJS zegt: voor onteigening is schadeloosstelling recht, bij politiemaatregel spreekt slechts de billijkheid [2]), wat meent hij dan? Beide vergoedingen zijn nu recht, want ze staan in de wet. Vóór de vergoeding bij politiemaatregel in de grondwet stond, was ze billijkheid of niet, al naar de subjectieve meening. Meent BUYS het zoo: bij onteigening is het recht, ook zonder dat het in de wet staat? Maar dat is het zuiverste natuurrecht. Men kan van oordeel zijn, dat de wetgever de vergoeding bij politiemaatregel niet tot regel had moeten maken, omdat

---

[1]) Juristenvergadering 1886.
[2]) BUYS III, 272.

de billijkheid hier te ongelijkmatig spreekt, er te weinig staat op te maken is, om er een regel uit te distilleeren. Welaan, maar dat had men dan toch anders moeten uitdrukken.

Wanneer wij ons dus afvragen: welke is de rechtsgrond voor de schadevergoeding bij vernietiging en onbruikbaarmaking aan den eigenaar toegekend, dan meenen wij daarmee dit: welke overwegingen van historischen, billijkheids- of anderen aard, hebben de schadeloostelling als regel in de Grondwet doen opnemen?

Het algemeene rechtsbeginsel van den plicht tot schadeloosstelling van den staat heeft dus afgedaan als recht boven de wet; het blijft voortleven als schepper van nieuw recht. Zoo zal AUCOC[1]) het wel meenen waar hij zegt „Il est de principe que si l'intérêt privé doit être sacrifié à l'intérêt public, c'est à la condition d'un juste dédommagement". In dienzelfden zin spreken ook de tegenwoordige Duitsche schrijvers van den „allgemeinen Rechtsgrundsatz" (G. MEYER, Laband, Mayer).

Zeer duidelijk drukt SARWEY de tegenstelling uit[2]). „Soweit dem Einzelnen durch die Eingriffe der Verwaltung in seine Rechte ein vermögensrechtlicher Nachteil zugeht, würde die materielle Gerechtigkeit fordern, dasz demselben hierfür von der öffentlichen Gesammtheit, dem Staat oder einer Korporation volle Entschädigung gewährt wird. Allein, das positive Staatsrecht hat diesen Grundsatz nicht anerkannt."

Van zóóveel gewicht acht men echter het rechtsbeginsel, dat men dikwijls het onmogelijke gedaan heeft om het

---

[1]) Conférences sur l'administration et le droit administratif. II blz. 450. No. 725.

[2]) t. a. p. blz. 373.

door uitlegging of analogie in het positieve recht binnen te loodsen.

De Fransche Staatsraad leidt het af uit art. 13 van de verklaring van de rechten van den mensch, hetwelk inhoudt dat de staatslasten gelijkelijk door de ingezetenen gedragen moeten worden [1]).

Duitsche jurisprudentie en schrijvers hebben het beginsel als gewoonterecht erkend. Het Reichsgericht verklaarde het 13 Jan. 1883 [2]) voor „gemeines deutsches Recht," dat voor de opheffing door de wetgeving van een „wohlerworbenes Recht" (natuurrechtelijke zuurdesem) zonder meer, aanspraak op vergoeding geboren wordt, wanneer ze niet door de wetgeving is uitgesloten. En desgelijks doet O. MAYER [3]) „Der Satz dasz der Staat Entschädigung schulde für die besonderen Opfer, die er auferlegt, ist altes Recht; ein deutsches Gewohnheitsrecht bildete sich aus, zunächst für die schwersten Fälle, vor allem für die Ausübung des jus eminens, allmählig von selbst veralgemeinert". Hij laat echter den regel bij lange na niet algemeen gelden, maar maakt restricties.

§ 9. Vergoeding alleen voor daden van bestuur.

Hoe de regel ook aanvaard wordt, hetzij als geschreven recht, hetzij als gewoonterecht, hetzij als te volgen beginsel, overal trekt de toepassing zich terug op een enger gebied.

Niet meer voor alle schade door den staat toegebracht,

---

1) MAYER, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, blz. 348.
2) Geciteerd bij Anschütz t. a. p., blz. 29.
3) D. Verwaltungsrecht. II 349,

wordt vergoeding geëischt; de daden van de wetgevende macht worden uitgezonderd; slechts waar het bestuursdaden geldt blijft de eisch gelden.[1]) Bij MAYER die zich op den bodem van het positieve recht stelt, en dus moeilijk een recht op vergoeding kan handhaven voor een onmiddellijk door de wet ontnomen recht, wanneer de wet daarvan niet spreekt, is dit niet meer dan natuurlijk. Maar al veel ouder is deze onderscheiding: voor het ontnemen van rechten door den maker van het recht — geen vergoeding; door den uitvoerder van het recht — wel vergoeding.[2]) Het Pruisische landrecht van 1794, hetwelk den algemeenen eisch van schadevergoeding voor inbreuk op private vermogensrechten inhoudt, wordt al in 1831 door den koning zóó uitgelegd, dat deze eisch alleen voor bestuursdaden zal gelden, niet voor wetgeving, uitoefening van „Hoheitsrechte".

Ten onzent verkondigt BUYS hetzelfde beginsel, waar hij voor onteigening wel vergoeding, voor vernietiging van eigendom geene vergoeding eischt, omdat gene eene bestuursdaad, deze eene daad van wetgeving zou zijn.[3])

Waarop zou dit onderscheid zich gronden? Twee gedachten zijn hier blijkbaar in het spel. Eerstens deze: dat de uitvoering een lagere functie van den staat zou zijn dan de wetgeving,[4]) en dus minder — recht; niet gelijkwaardig staande tegenover het verkregen

---

[1]) OTTO MAYER, II blz. 358.

[2]) Anschütz, blz. 18, 58 s. q.

[3]) BUYS. De Grondwet II blz. 271.

[4]) Zelfs VON STENGEL t. a. p., blz. 493 die de leer niet aanhangt, zegt: „Wenn selbst in dem Falle ein Entschädigungsanspruch begründet erscheint, wenn der Staat als souveräner Gesetzgeber gehandelt hat, so musz ein solcher Anspruch um so mehr gegeben sein, wenn lediglich die richterliche oder vollziehende Gewalt in Frage steht."

r e c h t van den burger. Deze gedachte gaat in den modernen staat niet op. De geheele uitvoering berust op de wet; en de uitvoering, voor zooverre ze rechtmatig is, is evenzeer staatswil als de wetgeving, als de justitie. Ieder orgaan van den staat is hierbij, voor zoover het rechtmatig, binnen den kring van zijn bevoegdheid handelt, gelijkwaardig.

Heel duidelijk formuleert dit het advies des Jenaer juridische faculteit (in Seufferts Archiv VII, n°. 224,) waar het zegt: „Die Uebung des Amts innerhalb der Grenzen der Competenz führt für jede einzelne Behörde auf die allgemeine und höchste Staatsgewalt zurück, von welcher das einzelne Organ doch nur ein Bruchstück bedeutet; innerhalb der Competenz handelt der Beamte kraft der allgemeinen Autorität und nicht in einer geringeren Funktion als wie überhaupt die Staatsgewalt sich äuszert. Die grenze des Privatrechts ist in allen Fällen die gleiche, und gegenüber der Verwaltung nicht stärker als gegenüber der Gesetzgebung. Handelt die einzelne Behörde innerhalb der ihr zugestandenen Befugnisse, so übt sie die öffentliche Gewalt in nicht geringerem Grade aus, als die sogenannte höchste Gewalt."

Alle ontneming van eigendom door de uitvoerende macht geschiedt op grond van de wet. Men maakt nu verschil, naargelang de wet o n m i d d e l l i j k eigendom ontneemt; of er nog een daad van de uitvoerende macht tusschen ligt. Het eerste heeft plaats, wanneer het geheele samenstel van omstandigheden, hetwelk het geval vormt waarop de wet slaat, voor eene geheele categorie gevallen aanwezig op het oogenblik waarop de wet in werking treedt. Der overheid blijft dan geen vrije daad over (b.v. opheffing der slavernij). Het tweede daarentegen heeft plaats, wanneer de gevallen

waarop de wet van toepassing is, zich nog moeten voordoen. Hierbij kan nu weer tweeërlei voorkomen: òf het geval kan duidelijk aangewezen zijn zoodat het alleen aan het bestuur staat, te beslissen of het geval zich voordoet; òf wel de wet doet niet veel meer dan de grenzen aanduiden, waarbinnen het handelen der uitvoerende macht besloten ligt [1]). Dit is vooral met de politie het geval.

Hier nu volgt de daad van de uitvoerende macht niet onmiddellijk uit de wet, hoewel ze er wel op bouwt. De afstand tusschen wet en uitvoeringsdaad is grooter. Een enkele maal soms zoo groot, dat de stelling: iedere uitvoeringsdaad berust in den rechtstaat op de wet, eene onwaarheid schijnt te worden. Berust bij ons de algemeene bevoegdheid der politie op de wet, is men geneigd te vragen. Zeer zeker; maar de wettelijke grondslag is zoo vaag, de uitvoeringsdaad is er zoo ver van verwijderd, dat het verband bijna niet meer blijkt.

Dit verschil nu: tusschen eigendomsontneming door de wet, en eigendomsontneming volgens de wet, tracht men in Duitschland te maken; en hier tevens de grenslijn te trekken van de schadevergoeding; waarom, zal later blijken.

DERNBURG maakt het onderscheid (Preuszisches Privatrecht: 5e Auflage § 33): Wegen derjenigen Einwirkungen auf das Privatrecht, welche auf einer Aenderung des Rechts im objektiven Sinne beruhen, hat der verletzte Private an und für sich keinerlei Ansprüche. Seine Berechtigung,

---

[1]) Die verwaltung ist keine blosze Ausführung der Gesetze, sondern ein Handeln innerhalb der gesetzlichen Schranken. (G. MEYER, D. Staatsrecht, 2e Auflage § 178 blz. 521,).

welche sich nach der allgemeinen Rechtsnorm modelte verliert mit deren Umgestaltung ihre bisherige gesetzliche Unterlage. Anders aber wenn die Staatsverwaltung im besonderen Falle zur Verwirklichung der ihr gestellten Aufgabe, Privateigentum Einzelner in Anspruch nimmt, ohne dasz sich dies als eine Umgestaltung der Rechtsnorm als solcher darstellt. Hier liegt ein Conflict vor zwischen dem Privatrecht, dessen gesetzliche Unterlagen an sich bestehen bleiben und dem öffentlichen Recht.

En § 217. Die gesetzlichen Beschränkungen sind dazu bestimmt eine dem Eigentum innewohnende Schranke in Anpassung an den einzelnen Fall geltend zu machen; so hat der Eigentümer welchem sie zugehen um ihretwillen Entschädigung nicht zu fordern. Dagegen erzeugen amtliche Verfügungen, welche sich nicht daraut stützen können, dasz sie die gesetzliche Schranke des Eigentums zur Geltung bringen, selbstverständlich Entschädigungsansprüche, wenn sie im Interesse des öffentlichen Wohles dem Eigentümer Beschränkungen auflegen, und demnach in Wahrheit eine Enteignung bewirken.

Dat hij met de laatste zinsnede bedoelt: die inbreuken in den eigendom, die niet onmiddellijk uit de wet voortvloeien, blijkt duidelijk even verder (blz. 513) waar hij zegt, omtrent de zoogenaamde „Rayonbeschränkungen": Die Beschränkung tritt unmittelbar in Folge des Gesetzes ein. Dennoch bietet das Reich Entschädigung.

Het resultaat, waartoe Mayer met zijne onderscheiding komt, is hetzelfde: geene vergoeding waar het bestuur onmiddellijk de wet uitvoert; wel vergoeding waar het bestuur de toepassing in ieder bijzonder geval aan zich heeft, waar dus tusschen de wet en de uitvoering eene concrete beschikking ligt.

Het Pruisische algemeene landrecht bevat verscheidene schijnbaar met elkaar strijdige bepalingen, die door BIERMANN [1]) zóó uitgelegd worden, dat vergoeding wordt gegeven, waar de politie verder dan de wet reikt den eigendom beperkt. Wanneer men nagaat, wat hij daarmee bedoelt, komt het neer op die daden, die de politie krachtens de algemeene machtiging haar door het landrecht gegeven, verricht; dus niet voortvloeiende uit speciale wetten. Op dezelfde wijze verklaart ANSCHÜTZ [2]) het landrecht. Hierin ligt dus weer geheel hetzelfde denkbeeld.

De artt. 109 en 111 van het Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch van 1896, die de publiekrechtelijke eigendomsbeperkende bepalingen van het landrecht en de daarbij behoorende schadevergoeding handhaven, slaan nu eveneens op de tweeërlei eigendomsbeperking: door de „Verwaltung" of onmiddellijk door de wet; de eerste met vergoeding, de tweede niet.

De tweede bedoeling der onderscheiding komt nu te voorschijn: wat door de wet wordt ontnomen, drukt gelijkelijk, zij het niet op allen, dan toch op eene geheele categorie van burgers. Daarentegen, wordt meer de vrije hand aan de „Verwaltung" gelaten, dan drukt het eigendomsverlies ongelijkmatig, men weet van te voren niet op wien de slag vallen zal. Het is meer de overheid, die dat schijnt te bepalen, dan de wet.

Is nu deze onderscheiding werkelijk te maken? Is een duidelijke grenslijn te trekken? Oudtijds trok men die tusschen de gevallen: waar de wet onmiddellijk eene geheele eigendomssoort, als de slavernij, opheft — en die,

---

[1]) Privatrecht und Polizei in Preuszen 1897 blz. 183.

[2]) t. a. p. blz. 119.

waar de wet slaat op toekomstige omstandigheden, op nog te ontstane toestanden. Dit is duidelijk, maar onlogisch.

Logischer is de onderscheiding die de hedendaagsche Duitsche schrijvers maken, tusschen de eigendomsbeperkingen, die uit een van te voren gedetermineerde uitvoeringsdaad der overheid voortvloeien; en die, welke van een vrije daad der overheid het gevolg zijn. Deze grenslijn echter is eenvoudig niet te trekken; dezelfde schrijvers, die ze trachten te trekken, toonen onmiddellijk daarop hunne eigen onmacht. Zoo zegt DERNBURG: „Ob eine gesetzliche Belastung oder ein Expropriationsfall vorliegt, kann zweifelhaft werden. Entsprechend ist es, die Grundsätze der Expropriation eintreten zu lassen, wo die Belastung Einzelne in Folge freien Entschlusses der Verwaltung trifft. (blz. 65, noot 4).

En blz. 508: Gesetzliche Einschränkungen zu Gunsten des öffentlichen Wohles treten nicht blosz unmittelbar ein, vielmehr bestehen zahlreiche gesetzliche Beschränkungen welche erst im einzelnen Fall durch Vermittelung von Behörden in das Werk gesetzt werden.

En denzelfden twijfel zien wij rijzen bij de verklaring van artt. 109 en 111 van het Einführunggesetz. Art. 109 slaat op die eigendomsbeperking, die „nicht kraft Gesetzes ohne Weiteres eintritt". Maar, erkent NIEDNER, de commentator der wet [1]), het is geene „reinliche Grenzziehung" want ook volgens art. 111 treedt de beperking „häufig erst in Folge der Vermittelung des behördlichen Einspruchs ein"; en wordt ook menigmaal vergoeding gegeven. Zoo o. a. in het Baufluchtliniëngesetz.

---

[1]) Kommentar zum bürgerlichen Gesetzbuch von Biermann e. a. Das Einführungsgesetz von 18 Aug. 1896. A. Niedner 2e Aufl. 1901.

Wij zijn, meen ik, gerechtigd uit het vooraf gegane deze conclusie te trekken: eene grenslijn tusschen eigendomsbeperking door de wet, en door een vrije daad van de overheid, is niet te trekken. Er is slechts sprake van een meer of minder. De overheid is meer of minder vrij, maar zij voert steeds de wet uit.

§ 10. De Offertheorie.

De gedachte die in deze onderscheiding verscholen lag, kan ons echter op het spoor brengen, op welken grond ten slotte men langzamerhand de schadeloosstelling voor schade door het openbaar gezag toegebracht, is gaan baseeren. Men wil niet meer in het algemeen vergoeding voor iedere gerechtvaardigde inbreuk op den eigendom door de staatsmacht gemaakt, maar slechts daar vergoeding, waar ten opzichte van anderen één burger bijzonder sterk getroffen wordt; waar dus één een bijzonder offer moet brengen, dat niet van anderen geëischt wordt. Vandaar de eisch van vergoeding gesteld bij daden der uitvoerende macht, afgewezen bij daden der wetgevende macht. Want daar de wetgever doorgaans den abstracten regel geeft, de uitvoerder het concrete geval regelt, ziet men gene als de algemeene regeling, deze als het bijzondere geval aan. Bij ontneming van een recht door de wet, meent men, lijden allen; bij ontneming door de uitvoerende macht slechts een enkele. Daar is de schade voor allen; hier wordt een offer van een enkele geëischt. Het postulaat is dus niet meer: geen inbreuk op den eigendom mag gemaakt worden door het openbaar gezag zonder schadeloosstelling, maar: de inbreuken die op den eigendom gemaakt worden moeten gelijk zijn voor allen. Is,

dat niet zoo, dan is er sprake van een bijzonder offer, waarvoor schadevergoeding vereischt wordt.

Dit nu is volgens de meeste schrijvers het doel van de schadeloosstelling vanwege het openbaar gezag; gelijkheid te brengen tusschen de offers, die de staat van de verschillende individuen eischt.

„Voraussetzung des Anspruchs auf Entschädigung ist ein Vermögensnachteil, der dem Einzelnen zugeht aus der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung, und der sich darstellt als ein besonderes Opfer das ihm zugemutet wird" zegt O. MAYER (D. V. R. 350), en IHERING:

„Das Gesellschaftsverhältnis beruht auf dem Grundsatz der Gleichheit, und ihm entspricht es, dasz dasjenige, was allen zu gute kommt, auch von allen getragen werden musz". (Der Zweck im Recht I 422). [1])

ANSCHÜTZ noemt dit „ein juristisches Luftgebilde, welches durch Einführung der verzwickten Fragestellung „besonderes Opfer oder nicht"; die Subsumtion des Einzelfalls unter die Regel bis zur Undurchführbarkeit erschwert, und damit schlieszlich den Richter zum Gesetzgeber macht." Waar is de grens, vraagt hij, tusschen bijzonder offer en geen bijzonder offer, wanneer de burger zich eenvoudig onderwerpt aan de beperkingen die de staat den eigendom moet opleggen. Is hier wel ooit aan een offer te denken? Is dit niet veel meer te beschouwen als een den eigendom inhaerente eigenschap, die samenhangt met de beteekenis van den eigendom zelf? Is ooit eigendom denkbaar, die niet in voorkomende gevallen opoffering, afstand aan het openbaar gezag meebrengt?

Een onderzoek naar de beteekenis van den eigendom

---

[1]) In denzelfden zin VON SARWEY, t. a. p. blz. 373.

in de maatschappij kan het antwoord op deze vraag geven.

§ 11. De sociale beteekenis van den eigendom.

Eigendom, in meest uitgebreiden zin, is de volheid van alle rechten die door den mensch op de stoffelijke wereld kunnen worden uitgeoefend.[1]) Het sluit dus alle overige vermogensrechten in zich.

Over de volheid van deze rechten nu heeft de mensch nooit de beschikking. Prof. TREUB voegt er dan ook onmiddelijk bij „binnen de perken, waarin de overheid de uitoefening toelaat". De eigendom is een bij uitstek sociaalrechtelijke instelling. Hij heeft hetzelfde doel als de staat zelf; de hoogst mogelijke ontwikkeling van het individu en van de gemeenschap mogelijk te maken. Maar de gemeenschap, alle individuen omvattende, gaat hier altijd voor, staat boven het individu, en wanneer de private eigendom het sociaalrechtelijke doel in den weg staat, heeft de staat voor de belangen van de gemeenschap te waken. Met andere woorden: Wanneer de volheid van rechten aan het individu gegeven tot zijne volkomen ontwikkeling, de ontwikkeling van de gemeenschap in den weg staat, dan moet die volheid van rechten beperkt worden. DE GROOT zegt al in zijne Inleidinge (Boek II deel III, § 2: „De burgerlijke gemeenschap zijnde ontstaan, zoo is noodig gevonden, dat die heele gemeenschap een hooger recht zoude hebben over 't goed van hare burgers,

---

[1]) Mr. M. W. F. TREUB. Vragen des tijds 1896 II blz. 1 en 57. De Staat en het Eigendomsrecht.

als de burgers zelve".[1]) Zoo is het altijd opgevat, en zal het altijd opgevat moeten worden. Nu is aan tallooze van dergelijke publiekrechtelijke beperkingen de privaateigendom onderworpen. De souvereine staat als opperste macht kan steeds in den eigendom ingrijpen, maar ook de constitutioneele staat, die zichzelf aan regelen bindt, heeft het altijd tot zijne bevoegdheden en plichten gerekend, dat te doen. Geen constitutioneele staat heeft ooit den privaateigendom als grens van zijne werkzaamheid erkend, en wel omdat het beperkt zijn van den eigendom ligt in den sociaalrechtelijken aard van eigendom en staat beide. [2])

Uitvloeisel van den aard van den eigendom zelf is het

---

[1]) Zelfs Stahl, die eerst „den Schutz der erworbenen Rechte" een Urrecht van den mensch noemt, (blz. 336) zegt: Eine Grenze jedoch hat die Geltung der erworbenen Rechte gleich alle menschliche Freiheit und That, in dem, was die Idee des Gemeinzustandes und der Rechtsordnung oder die naturgemäsze Fortbildung derselben mit unabweisbarer Notwendigkeit fordert oder ausschlieszt. Rechts- und Staatslehre auf Grundlage Christlicher Weltanschauung I).

[2]) Mr. A. C. Visser. Geschiedenis en beginselen van het onteigeningsrecht blz. 86.

Prof. Oppenheim. Rechtsgeleerd Magazijn 1887 blz. 494. Stein. Innere Verwaltungslehre VII. Die Entwährung. — Ihering. Der Zweck im Recht I 523. — Anders: Max Layer. Principien des Enteignungsrechts (1902) in de Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen van Jellinek en Meyer (blz. 8 en passim). „Der Eigentum ist keine constante sondern eine variable Grösze'," zegt Anschütz t. a. p. blz. 132, met eene variatie van Jellinek's woorden: „Die Persönlichkeit des Individuums ist daher keine constante, sondern eine variabele Grösze". (Das System der öffentlichen Rechte blz. 79.) Die veranderlijkheid maakt het ondoenlijk eene definitie van eigendom te geven, tenzij men er mee meent den grondvorm van den eigendom: de volheid van alle rechten op de stoffelijke wereld. Ik zal er mij dan ook niet aan wagen; verwijs hier alleen naar de definities van Dernburg, (Preuszisches Privatrecht I blz. 413 van de 5e editie) en die in het Handwörterbuch der Staatswissenschaften van Conrad, Elster, Lexis en Loening, van Stammler.

dus, dat de eene privaatpersoon den ander niet van zijn eigendom mag ontzetten, omdat ieders individueele ontwikkeling even hoog staat, en dezelfde aanspraak kan doen gelden als die van zijn buurman en de privaatrechtelijke eigendom wettelijk geregeld is in iederen beschaafden, constitutioneelen staat; aan den anderen kant, dat de staat steeds de bevoegdheid heeft den eigenaar te beperken en te ontzetten.

Het is nu ook duidelijk, dat de beperktheid van den eigendom te allen tijde een product van historische ontwikkeling zal zijn, en steeds veranderende in omvang. Hoe ver die inbreuken der overheid gaan moeten, hangt af van de sociale [1]) toestanden in iederen staat en iederen tijd. En dan gaat men in onzen tijd steeds verder in de richting van het collectivisme, steeds vager wordt het begrip van den persoonlijken eigendom. „Het oude starre begrip van eigendom is niet meer houdbaar, Wij komen tot een meer communistische inrichting der maatschappij" zegt de heer VERNIERS VAN DER LOEFF 15 Juni 1885 in de Tweede Kamer bij de behandeling der telefoonwet. Meer en meer treedt het belang van het individu op den achtergrond voor het belang van het geheel.

Het gaat dus niet aan, alle ontneming van eenig deel van den eigendom op te vatten als een offer, door het individu aan het algemeen belang gebracht,, waarvoor volgens algemeen menschelijke billijkheidsoverwegingen eene vergoeding moet worden gegeven.

[1]) Elke poging om een absoluten rechtsgrond te vinden voor eenigen bepaalden eigendomsvorm is mislukt en moet mislukken. De beheersching van de stoffelijke wereld als grond van eigendomsrecht geeft een maatstaf voor allen eigendomsvorm, niet voor den individueelen eigendom. (Treub t. a. p. blz. 2).

De eigendom stelt geen grens aan den staatswil, maar de staatswil, het doel van den staat, stelt een grens aan den eigendom, omdat de eigendom er is voor hetzelfde doel als de staat. De subjectieve rechten worden het individu gegeven met een sociaal doel. Alle rechten zijn sociale instituten. Vóór alles geldt dit van den eigendom. De eigendom wordt alleen erkend, beschermd, voor zoover deze verwerkelijking van den egoisten wil sociaal bruikbaar is.

Niet alleen dus, dat „formeel" de staatsmacht steeds den eigendom kan ontnemen, beperken, vernietigen, het ligt ook in den aard van den eigendom, dat dit geschiede, zonder dat het rechtsgevoel daarvoor eene schadeloosstelling eischt, altijd voor zoover het niet willekeurig geschiedt, d. w. z. werkelijk voor het staatsdoel. Wanneer de burger zich en zijn eigendom aan de wetten onderwerpt, dan brengt hij geen offer, dat schadeloosstelling als voor een ten onrechte, zij het dan ook niet onrechtmatig, toegebracht nadeel eischt.

En waar zou het einde zijn der schadeloosstelling? Ieder nadeel in het vermogen toegebracht is toch altijd ontneming van eigendom; verandering van handelspolitiek brengt den koopman schade; militaire maatregelen kunnen groote schade toebrengen, evenzoo voorloopige maatregelen der justitie. De uitvoering van publieke werken kan altijd schade toebrengen aan de omliggende grondstukken en huizen. Al deze nadeelen zijn als het ware inhaerent aan den eigendom. Men rekent ze in de waarde van den eigendom zelf; het zijn schadekansen die men buiten den eigendom niet in aanmerking neemt, ook al om deze reden, dat daar tegenover staat het voordeel, dat van

buiten af door staatsmaatregelen kan komen. [1]) Een tariefverandering, de uitvoering van een publiek werk, de verlegging van een straat, het aanleggen van een spoor, het graven van een kanaal, kan groot voordeel aan eigenaars opleveren; voordeelen van anderen aard en in ruimeren kring, dan die men in aanmerking wil doen komen door toepassing van het betermentstelsel of waarvoor eene vergoeding zal worden gevraagd op de wijze in artikel 240 onzer gemeentewet moglijk gemaakt.

Een zakelijke beperking van den eigendom is dus geen offer het individu opgelegd; alleen persoonlijke lasten, waardoor de persoon getroffen wordt, zijn als bijzondere offers te beschouwen.

§ 12. Het Pruisische Landrecht.

De grootste triomf die de schadeloosstelling als algemeene regel bij onttrekking van eigendom vierde, was zeker wel deze, dat ze met zooveel woorden was omhelsd in het „Allgemeine Landrecht für die Preuszischen Staaten" van 't jaar 1794. Daar werd definitief bepaald, nadat verscheiden ontwerpen afwijkende lezingen hadden gegeven: Inleiding § 75. „Dagegen ist der Staat demjenigen welcher seine besonderen Rechte und Vorteile dem Wohl des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird, zu entschädigen gehalten. En verder in § 30 blz. 1, 8 van het Landrecht. „Der Staat kan das Privateigentum einschränken, wenn der abzuwendende Schade oder der

---

[1]) VON STENGEL, t. a. p. blz. 503.

zu verschaffende Vorteil des Staates selbst oder anderer Bürger desselben, den aus der Einschränkung für den Eigentümer entstehenden Nachteil beträchtlich überwiegt. Doch musz in diesem letzteren Falle der Staat zugleich dafür sorgen, dasz der einzuschränkende Eigentümer für den dadurch erleidenden Verlust vollständig schadlos gehalten werde". Het postulaat werd norm voor het Pruisische recht.

Zooals boven gebleken is duurde het niet lang, of men zag in dat met deze norm niet te regeeren viel, en beperkte de schadeloosstelling allereerst tot schade door bestuursdaden aangebracht. Maar bovendien werd in de Pruisische wetgeving eene bepaling opgenomen, die geheel in tegenspraak met de boven geciteerde is, en wel de volgende: Allgemeines Landrecht I. 22 § 1. Den gesetzlichen Einschränkungen des Eigentums ist ein jeder Grundbesitzer sich zu unterwerfen verbunden § 2. Für Einschränkungen dieser Art kan kein Grundbesitzer eine im Gesetze ihm nicht ausdrücklich vorbehaltene Entschädigung fordern".

De tegenspraak tusschen deze bepalingen heeft men op verschillende manieren trachten op te lossen. LOENING [1]) legt het zoo uit dat „entschädigt wird in den Fällen in welchen ein Privatrecht nicht blosz in seiner Ausübung beschränkt sondern entzogen wird. Maar BIERMANN [2]) en ANSCHÜTZ [3]) verwerpen deze opvatting en komen tot deze conclusie: dat „gesetzlich" beduidt: op bijzondere wetten rustend; en dus alleen vergoeding wordt gegeven, wanneer de politie krachtens algemeene volmacht van

---

1) Deutsches Verwaltungsrecht, blz. 785.
2) t. a. p. blz. 187.
3) t. a. p. blz. 119.

politiewetten eigendom ontneemt. Dit voert zooals op blz. 93 is uiteengezet weer terug tot het idee: schadeloosstelling, wanneer de eigendomsbeperking een daad van de „Verwaltung" is, geen schadeloosstelling wanneer ze direct uit een daad van den wetgever voortvloeit.

§ 13. De Grondwetten.

Schijnbaar is ook in alle grondwetten van het vasteland van Europa de heiligheid van den eigendom geproclameerd, sedert het voorbeeld gegeven werd door de Fransche staatsregeling van 1791. „Niemand kan van het geringst gedeelte van zijn eigendom buiten zijne toestemming beroofd worden dan alleen, wanneer de openbare noodzakelijkheid door de vertegenwoordigende Macht erkend, zulks vordert, en alleenlijk op voorwaarde eener billijke schadevergoeding", zei art. 40 van de burgerlijke en staatkundige grondregels, behoorende bij onze staatsregeling van 1798 reeds.

Art. 9 van de Pruisische Verfassungsurkunde zegt: „Das Eigentum ist unverletzlich. Es kan nur aus Gründen des öffentlichen Wohles gegen vorgängigige in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende Entschädigung nach Maszgabe des Gesetzes entzogen oder beschränkt werden".

En zoo luidt het ook in de Grondwetten van Baden, Beieren, Wurttemberg, België en andere landen. Maar deze bepalingen hebben alle, evengoed als ons tegenwoordig grondswetartikel 151, alleen betrekking op de onteigening ten algemeenen nutte; zijn dus volstrekt geene toepassing van den algemeenen regel.

§ 14. Beperkingen van den algemeenen regel.

Dat de toepassing van den regel in Pruisen aan bepaalde beperkingen werd onderworpen, is gezegd. Maar er zijn veel grooter beperkingen waaraan een dergelijke regel, wordt hij eenmaal gesteld, uit den aard der zaak steeds zal zijn onderworpen. Een algemeene regel is niet houdbaar, hoe ook telkens op den voorgrond gesteld.

Er zijn verscheiden wijzen waarop het openbaar gezag schade toebrengt, die uit den aard der zaak nooit of zelden vergoeding meebrengen.

Gaan wij na in welke gevallen de overheid schade toebrengt aan de vermogensrechten der burgers, dan komen wij tot de volgende opsomming:

De belasting en andere persoonlijke heffingen.

De boete en verbeurdverklaring als straf.

De algemeene gelijktijdige opheffing van zekere rechten (slavernij, tienden).

De onteigening.

De eigendomsbeperking bij politie-maatregel.

Alle schade indirect aan vermogensrechten toegebracht.

1e. De belasting. Deze is een zoo gelijkmatig mogelijk van alle ingezetenen geheven bijdrage in de kosten van het uitvoeren van het staatsbedrijf.

Is de verdeeling niet meer in overeenstemming met het rechtsgevoel, dan zal men de belastingwet gaan veranderen, van schadeloosstelling kan geen sprake zijn. Ieder is krachtens zijn deelgenootschap aan den staat verplicht die bijdrage te geven.

Daarentegen zullen alle ongelijkmatig opgelegde lasten in den regel vergoeding meebrengen: hier is werkelijk

sprake van een offer, in het publiek belang gebracht. De last is hier geen nadeel, inhaerent aan den eigendom, maar wordt door bijzondere omstandigheden de eene persoon opgelegd, en de andere niet.

2e. De boete en verbeurdverklaring als straf. Strafoplegging is de opzettelijke ontneming van een recht met het doel, leed aan te doen; dat er nu geen sprake kan zijn van schadeloosstelling, dat wil zeggen, door opheffing van het leed, dat men opzettelijk oplegt, is duidelijk.

3e. De algemeene gelijktijdige opheffing van zekere rechten, als tienden, heerlijke rechten, slavernij.

Eene geheele categorie van rechten wordt geoordeeld geen recht van bestaan meer te hebben, niet in overeenstemming te zijn met den tijdgeest, en als iets onrechtmatigs opgeheven, onverschillig wie de rechthebbenden zijn. Over het geheel heeft het rechtsgevoel hier geene schadeloosstelling geëischt, slechts eene tegemoetkoming. Zulke opheffing van rechten op groote schaal komt vooral voor in tijden van revolutie, bij plotselinge verandering van maatschappelijke verhoudingen of idealen. Zoo werden in den nacht van 4 Augustus 1789 door de Assemblée Nationale alle rechten en privilegiën opgeheven, die uit het leenstelsel hun oorsprong hadden. Al zulke rechten worden dan beschouwd „door willekeur en misbruik van gezag verkregen te zijn, op een scheeve beschouwing van maatschappelijke toestanden te berusten, in strijd en onvereenigbaar te zijn met de behoorlijke rechtmatige orde van zaken, die men wil invoeren, of, zooals men beweert, herstellen." [1])

---

[1]) Mr. de Hartog in de Bijdragen voor Staatsbestuur enz. XXIV blz. 263 s. q.

Maar ook in tijden van rust komen zulke massale opheffingen van rechten voor.

Ten onzent is dikwijls vergoeding gegeven; artikel 4 van de additioneele artikelen der Grondwet van 1848 schafte de „heerlijke rechten betreffende voordracht of aanstelling van personen tot openbare betrekkingen" af en bepaalde verder „De opheffing der overige heerlijke rechten en de schadeloosstelling der eigenaren kunnen door de wet worden vastgesteld en geregeld".

De wet van 7 Mei 1859 Staatsblad 33 schafte de slavernij in Oost-Indië af; voor iederen slaaf werd volgens artikel 3 eene vergoeding gegeven.

De wet van 8 Augustus 1862 Staatsblad 164, houdt de opheffing der slavernij in de kolonie Suriname in; de wet van denzelfden dag Staatsblad 165 die van de slavernij in Curaçao en andere eilanden. Hier heet de som, die voor de geëmancipeerde slaven gegeven wordt, eene tegemoetkoming.

De opheffing der tienden is ten onzent geheel als een afkoop behandeld, en ook zoo genoemd (geregeld bij de wet van 12 April 1872 *St.* 25 tot afkoopbaarstelling der tienden), het is eene gedwongen transactie tusschen tiendheffer en tiendplichtige, geheel privaatrechtelijk. Van schade door den Staat te vergoeden is dus geen sprake.

In welk licht moet dit instituut van massale opheffing van rechten beschouwd worden? Mij dunkt, het is niet anders dan eene onteigening in het groot; en daarom niet vallend binnen het kader van ons grondwettig onteigeningsrecht, het welk alleen het oog heeft op een bepaald stuk goed; zooals THORBECKE in 1858 bij het behandelen van het voorstel-SLOET tot afkoopbaarstelling der tienden nog uitdrukkelijk verklaard heeft. Er is hier

evenals hij de grondwettige onteigening een overgang van recht; maar deze is minder zichtbaar, omdat voor den begunstigde niet een recht wordt geschapen, maar eene verplichting tot praestatie opgeheven, of het recht geheel opgaat in zijne persoonlijke vrijheid, als b.v. bij de opheffing der slavernij. Men kent geen eigendom van een mensch meer, omdat ieder mensch voortaan zijn eigen eigenaar zal zijn.

Hier zouden dus dezelfde gronden voor schadeloosstelling bestaan als bij de onteigening. Toch heeft men hier, als gezegd is, veelal geene vergoeding toegekend, [1]) en men heeft daar allerlei redenen voor aangevoerd. Dit kan geen eigendomsontzetting zijn. De eigendom was slechts schijnbaar, vitieus, had nooit moeten bestaan. Een recht, dat zich overleeft heeft, kan geen aanspraak op een vermogens-aequivalent hebben (DE HARTOG. t. a. p. blz. 268). Deze redeneering gaat, meen ik, niet op. Iedere eigendomsvorm past bij den tijd, waarin hij ontstaan is en voortbestaat. Voor iedere eigendomsvorm komt eenmaal een tijd, waarin hij niet meer past en opgeheven wordt. Is dat voldoende om te beweren dat die eigendom dan eigenlijk nooit had moeten bestaan, eigenlijk geen eigendom was? Ik geloof dat de redenen, waaarom in deze gevallen veelal geen vergoeding werd gegeven, dan ook meer van moreelen dan van juridischen aard waren. Het rechtsgevoel vroeg er niet om: allereerst om het odieuze van dien eigendom, en vervolgens omdat deze maatregelen steeds toegepast

---

[1]) Zelfs STAHL, die voor de opheffing van feudale rechten wel vergoeding wil, wraakt ze bij de opheffing der slavernij: dit is volgens hem geen geldige eigendom, omdat ze het persoonlijkheidsrecht, het aangeboren recht van den mensch, opheft. (Rechts und Staatslehre auf Grundlage christlicher Weltanschauung I. 3e Auflage), blz. 339.

worden ten bate van den oeconomisch zwakke, ten koste van den economisch sterke — terwijl men bij andere schadetoebrenging, b.v. onteigening of politiemaatregelen, volstrekt niet zeggen kan, in welke categorie van burgers de schade geleden wordt. Een laatste grond is deze: dat de maatregel dikwijls werd toegepast in een tijd van gewelddadige omverwerping van het positieve recht, waarin men zich dus om dat positieve recht niet hard bekommerde, al gaf men er nog wel een schoonen schijn aan [1]).

Eene zeer bijzondere toepassing vond de schadeloosstelling bij opheffing van rechten in art. 2 van de additioneele bepalingen bij de grondwet van '48: waar schadeloosstelling toegezegd werd aan hen die tengevolge van het herzien der grondwet eene betrekking verloren, hun voor hun leven opgedragen. [2])

Slechts zeer bij uitzondering wordt voor schade, indirect door toedoen van den Staat toegebracht, vergoeding gegeven. De Fransche wet van 28 Pluviose An VIII kent

---

[1]) Aardig zegt STAHL (t. a. p. 340). Auch ist die gewaltsame Abstoszung erworbener Rechte nach politischen Rücksichten nicht eine fortwährende und regelmaszige Funktion der Staatsorganismen, sondern blosz das Werk besonderer Zeitepochen, und hat daher mehr eine weltgeschichtliche als eine juristische Rechtfertigung.

GIERKE, die over het algemeen, waar de „Reformgesetzgebung" rechten onttrekt, vergoeding wil, zegt omtrent de ontstentenis van dergelijke vergoeding (t. a. p. blz. 196): Das Rechtsbewusztsein wird sich damit am ehesten dann versöhnen, wenn die ersatzlos aufgehobenen erworbenen Rechte sich dergestalt überlebt hatten, dasz sie nicht mehr als veraltetes Recht, sondern als ererbtes Unrecht empfunden wurden.

[2]) Bedoeld was: het lidmaatschap der Eerste Kamer.

Het eerste ministerie Thorbecke diende geen wetsontwerp in. De heeren METMAN en SCHOONEVELD deden toen een voorstel, dat door de Tweede Kamer aangenomen, doch door de Eerste verworpen werd. (Handelingen 1850—51 blz. 533).

vergoeding toe voor schade, ontstaan door het ondernemen van publieke werken voor belendende perceelen.

Zeer ver gaan bij ons enkele wetten die schadeloosstelling toekennen ten behoeve van vaartuigen, die er op ingericht moeten worden, teneinde onder nieuw gebouwde vaste bruggen te kunnen doorvaren: de wet van 26 December 1863 S. 201, die betrekking heeft op de brug van Kuilenburg; van 7 Augustus 1865 S. 100, op de brug van Bommel; van 30 December 1865 S. 192, op de bruggen van Venlo en Crevecœur; van 3 Juni 1875 S. 98, op de bruggen van Arnhem en Nijmegen; van 26 April 1884 S. 89, op de brug van Baanhoek.

Zeer ver gaan die wetten. Door veranderden toestand van waterwegen worden schippers gedwongen veranderingen in hun eigendom aan te brengen; de schade die hieruit voortvloeit, wordt vergoed.

De oorzaak zal hier wel gezocht moeten worden in de internationale verhoudingen. De eerste, tweede en vierde dezer wetten waren uitvloeisel der Rijnvaartakte. De twee andere wetten zijn gemaakt toen het precedent eenmaal gesteld was. Te betwijfelen is het, of dezelfde bepalingen zouden zijn gemaakt, wanneer alleen de belangen van eigen onderdanen in het spel waren geweest.

Evengoed zou men bij verlegging van een markt, verandering van een handelsstelsel, ontneming van garnizoen of universiteit vergoeding kunnen geven. Iedere verandering van politiek door de regeering, iedere onderneming van een werk kan schade toebrengen. Hier is aan de vergoeding geen begin en geen einde. Ze is op dit gebied dan ook uitzondering. [1])

---

[1]) O. Mayer D. V. R. II 352 drukt 't duidelijk zóó uit: geen vergoe-

Hier behoort ook gedeeltelijk thuis: de door velen gewenschte schadevergoeding voor preventieve hechtenis, ondergaan door iemand die later werd vrijgesproken of ontslagen van rechtsvervolging; en de (in verscheiden landen aangenomen) schadevergoeding, toe te kennen aan een onschuldig veroordeelde.

De handeling van den staat is hier niet op de schade gericht, maar brengt indirect schade voort. Bij de behandeling echter dezer vraagstukken meen ik dat men tweeërlei dooreen pleegt te halen: de directe inbreuk die de staat op de vrijheid pleegt, en de indirecte inbreuk die de staat daardoor in vermogensrechten doet. Deze laatste is gelijk te stellen met zoo menige andere schade, die de staat door zijne maatregelen den burger toebrengt. De eerste is in haar soort geheel gelijk te stellen met de ontneming van eigendom bij politiemaatregel. Hier is het: ontneming van vrijheid bij politiemaatregel. Men pleegt dan ook volmaakt dezelfde redeneering te volgen, wanneer men de schadeloosstelling bepleit, als wij gewoon zijn te hooren bij ontneming van eigendom.

In den regel, dat de gemeenschap zooveel mogelijk de lasten behoort te dragen in het belang der gemeenschap opgelegd, ziet men een gebiedenden rechtsgrond voor schadeloosstelling.

---

ding tenzij er een inbreuk zij in den „unmittelbaren rechtlichen Machtkreis des Individuums".

Daarentegen klagen MATAJA (t. a. p. blz. 27) e. a. erover dat het Duitsche Rijk o. a. geene vergoeding gaf, toen door het verbod van de phosphorluciferfabricage de huisindustrie in Thüringen doodelijk getroffen werd.

Daarentegen werd weder schadeloosstelling voorgesteld in de Duitsche wetsontwerpen op een tabaks- en brandewijn monopolie (MEYER. Der Staat und die erworbenen Rechte blz. 42). Zie b.v. art. 64 s. q. van het Tabaksmonopolgesetzentwurf van 1882 (in HIRTH's Annalen 1900 blz. 748).

Daargelaten nu de vraag of men voor het verkorten van ideëele rechten als de vrijheid schadeloosstelling moet geven, zou ik meenen dat de preventieve hechtenis volmaakt te vergelijken is met de inbeslagneming in het proces en dat voor genen tijdelijken procesmaatregel zoo min schadeloosstelling moet worden gegeven, als het voor dezen geschiedt. (Vgl. hoofdstuk III.)

Tenslotte blijven dus voor het doorvoeren van den algemeenen regel van schadevergoeding alleen over: de onteigening en de beperking van den eigendom.

Aan de onteigening ten algemeenen nutte heeft in alle landen sinds eeuwen het positieve recht de schadevergoeding verbonden. Met de beperking van den eigendom is dit niet het geval. De geschiedenis is op dit punt buitengewoon wisselend; omdat men èn geen strenge onderscheiding maakte tusschen politiemaatregel en onteigening; èn het woord politie zelf zoo rekbaar van beteekenis is. Zoo maakt Otto Mayer, die den algemeenen regel van schadeloosstelling als gewoonterecht aanneemt, eene uitzondering voor alle politieverordeningen. Intusschen kent hij aan de politieverordening slechts een zeer nauw gebied toe, zoodat b.v. het verleggen van bruggen, het veranderen der rooilijn erbuiten vallen. (D. V. R. II blz. 351.)

Wanneer de beperking in vernietiging overging, heeft men ze evengoed als ten onzent in Fransch en Duitsch recht veelal met de onteigening verward; zoodat men ook daar de scheiding maakt: beperking in het gebruik als niet geheele ontzetting, tegenover de onteigening. [1])

---

[1]) Voorbeelden hiervan passim in Batbie, t. a. p. en Block. Dictionnaire de l'administration française. Anschütz blz. 44, 51.

Over het geheel wordt eigendomsbeperking bij de schrijvers over Duitsch en Fransch staatsrecht gebruikt in den zin van: vermindering in de be-

Daarentegen, bepaald schadelijke zaken placht men steeds volgens politierecht onschadelijk te maken, en men gaf daar geen vergoeding voor.

Ten onzent scheiden De Groot en Bijnkershoek de verschillende soorten van ontneming van eigendom in het geheel niet. De Groot [1]) zegt eenvoudig: Sed hoc quoque sciendum est, posse subjectis jus etiam quaesitum auferri per regem duplici modo, aut in poenam, aut ex vi supereminentis dominii. Sed ut id fiat ex vi supereminentis dominii, primum requiritur utilitas publica, deinde ut si fieri potest compensatio fiat ei qui suum amisit ex communi.

Waarschijnlijk heeft hij hier wel alleen het oog op de onteigening.

Bijnkershoek [2]) wil „uit de gemeene schatkist de waarde" terugbetaald zien voor de goederen, die door het recht van de opperheerschappij worden ontnomen, en geeft dan als voorbeelden, waarvoor het gebeuren kan: publieke wegen, kerken, markten, het graven van kanalen, en uitlegging en versterking van steden. „Maar om de gemene wellust of vermaaklijkheid, of ook enkel en alleen om het gemene cieraad", mag men geen eigendom nemen.

Hier zijn wij blijkbaar in de onteigening. Even verder haalt hij echter een handvest van 14 Maart 1549 aan: „Die voortaan boomen dicht bij de watermolens planten zullen, (moeten) boete betalen, en de boomen zullen worden uitgeroeit. Maar de waardij van die boomen, die er al stonden, wordt betaald" — politierecht.

---

voegdheid te gebruiken; en dan nog speciaal van onroerend goed; en de directe materieele inbreuk ervan afgescheiden. Men vergelijke b.v. O. Mayer t. a. p. § 24 en 41; Layer t. a. p. blz. 39 en 41.

[1]) De Jure belli ac pacis lib II, XIV, § VII.

[2]) Verhandelingen van Staatszaken XV.

Afzonderlijk beschouwde men langen tijd de oorlogsschade, omdat oorlogvoeren beschouwd werd te zijn een uitvloeisel van de plenitudo potestatis, een hoogheidsrecht van den vorst. Men stelde dergelijke handelingen gelijk met de wet [1]). De genoemde kabinetsorder van den Koning van Pruisen sloot eens en voor altijd alle vergoeding op dit stuk uit. Men vatte hieronder dan samen, de schade toegebracht door een militairen voorbereidingsmaatregel vóór den oorlog, en die, toegebracht door het eigen leger of de eigen overheid in den oorlog. De oude Italiaansche rechtsgeleerden ontzeggen eveneens alle vergoeding voor oorlogsschade. De Groot echter meent, dat iedere oorlogsschade vergoed moet worden wanneer het tegendeel niet bepaald is. (De jure belli ac pacis III XX § VIII).

Bijnkershoek wil vergoeding geven „indien om den vijand te weren de lusthuizen of tuinen om de stad afgebrand of vernielt werden", en zoo heeft het hof van Vriesland den 17en Mei 1611 ook geoordeeld. Maar hij vindt het mogelijk dat de waardij niet vergoed wordt, waar in de hevigheid van den oorlog, de wapenen de wetten doen stilzwijgen of er terloops en voor een tijd vestingwerken worden gemaakt. O. Mayer meent trouwens dat voor de schade in tijd van oorlog toegebracht nooit vergoeding moet worden gegeven. [2])

Oorlogsschade, door den vijand toegebracht, valt natuurlijk geheel buiten het begrip „schade door het openbaar gezag toegebracht." Zoo ook oproerschade, schade door eene oproerige menigte teweeg gebracht. In de wetten èchter, die in verschillende landen de schadeloosstelling voor oproerschade regelen, is hier en daar tevens opgenomen,

---

[1]) Anschütz t. a. p. 42, 71.
[2]) De Duitsche Rijkswet van 21 Dec. 1875 geeft wel vergoeding.

de vergoeding voor schade in tijd van oproer door het openbaar gezag toegebracht [1]). De Pruisische wet van 11 Maart 1850 verplicht de gemeente iedere beschadiging van eigendom en elk lichamelijk letsel te vergoeden, bij gelegenheid van samenrotting of oploop van menschen met openlijk geweld teweeg gebracht. Evenzoo wanneer de schade het gevolg is van wettiglijk tegen het oproer aangewende middelen.

Een arrêt de la Cour de Cassation van 13 April 1842 beslist, dat de gemeente niet slechts moet vergoeden de schade door de oproerlingen rechtstreeks aangericht, maar ook die, welke de troepen moesten toebrengen om het oproer te dempen; daar het oproer ook deze schade ten gevolge heeft. (Volgens de wet van 10 Vendemiaire an IV).

Hier wordt dus de schade door het openbaar gezag zelf toegebracht, behandeld als een accessoir van de overige oproerschade en volgens hetzelfde principe geregeld; nl. dit: dat alle oproer voortvloeit uit een onrechtmatige daad der overheid, die de orde niet heeft weten te handhaven. [2]) Vandaar dan ook, dat de gemeente oudtijds werd vrijgesteld van vergoeding, wanneer ze bewijzen kon, dat ze al het mogelijke gedaan had om de orde te bewaren, of niet beschikken kon over de gewapende macht of politie. Hier ligt dus een geheel ander beginsel ten grondslag dan dat, volgens hetwelk schade in het algemeen belang geleden door den staat moet worden vergoed.

---

[1]) SPIRE. De la Responsabilité des Communes en cas d'attroupement.

[2]) T. G. VAN ECK. Vergoeding van oproerschade blz. 62 geeft een paar merkwaardige oude plakkaten die vergoeding toekennen met deze overweging „dat dit zal strekken tot betere plichtsbetrachting om zoodanige feiten te verhinderen."

In den Franschen tijd gold hier te lande de genoemde wet van 10 Vendémiaire an IV. Sedert hebben wij geen wet op vergoeding voor oproerschade meer, hoewel bij de behandeling der gemeentewet het onderwerp ter sprake is gebracht. [1]) Komt ooit zulk een wet tot stand, dan zal het oude beginsel van de onrechtmatige daad der overheid wel moeten vervallen; en zal men voorts moeten onderscheiden tusschen schade toegebracht door de oproerige menigte, en die toegebracht door de overheid zelve. Tot zoolang is voor de eerste geene vergoeding verschuldigd; de tweede valt, zoo ze uit onbruikbaarmaking en vernietiging van eigendom voortvloeit, onder artikel 152, althans voorzoover de vergoeding niet reeds geregeld is in de Wet op den staat van Oorlog en Beleg.

Het eenige geval van ontneming van eigendom door het openbaar gezag, waarvoor sedert de middeleeuwen in alle landen vergoeding wordt gegeven, is dus: de onteigening.

Men zal zich nu moeten afvragen: waarom juist voor die onteigening vergoeding en in hoeverre gelijkt de vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom op onteigening; zijn daar dezelfde redenen om vergoeding te geven aanwezig?

§ 15. De noodrechtstheorie.

Er is eene theorie, welke eene parallel trekt tusschen het privaatrechtelijke noodrecht eenerzijds en de onteigening, vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom en preventieve hechtenis in het publiekrecht anderzijds,

---

[1]) Bijlagen 1850—51 blz. 453. Verslag van de Commissie van Rapporteurs.

en daaruit de schadeloosstelling voor deze drie instituten gelijkelijk verklaart. Mr. SCHOLTEN [1]) maakt zich in zijn proefschrift tot tolk hiervan. Het noodrecht in het private recht is een door de wet toegelaten afwijken van diezelfde wet, terwille van zeer bijzondere omstandigheden. Alleen die bijzondere omstandigheden rechtvaardigen de afwijking. Dat karakteriseert het noodrecht. Op het oogenblik dat de dader de daad begaat, weet hij nog niet of ze onrechtmatig is of niet. Ware ze onrechtmatig, mocht de rechter uitmaken, dat de omstandigheden de daad niet rechtvaardigden, dan zou de dader uit dien hoofde alleen tot vergoeding verplicht zijn. Wanneer deze daad niet om buitengewone redenen, geheel en al afgezien van de economische gevolgen, tot eene rechtmatige gestempeld was, dan zou zelfs de bepaling, dat schadevergoeding verplicht was, overbodig zijn; want ze zou vanzelf spreken. Analoog hiermee is de vergoeding voor ten onrechte gelegd beslag. De legger van het beslag beging eene onrechtmatige handeling, waarvan het alleen niet mogelijk was, de onrechtmatigheid dadelijk te constateeren. Er is geen reden, dat hij daarvoor een zijner medeburgers zou mogen benadeelen.

En nu meent men, dat zoowel bij onteigening als bij vernietiging van eigendom en preventieve hechtenis, de rechtsgrond van de schadeloosstelling eveneens ligt in „het exceptioneel geoorloofde van een daad, die anders „willekeurig zou zijn (van onrechtmatigheid kan bij eene „daad van den wetgever natuurlijk geen sprake zijn) in „verband met het ontbreken van een grond, tengevolge „van die daad den een ten koste van den ander te bevoor-

---

[1]) Schadeloossteling buiten overeenkomst en onrechtmatige daad.

„deelen. Het evenwicht dat verbroken wordt door het „ontnemen van het goed wordt zoodoende hersteld. Het „ontnemen van een recht aan den een met handhaving „daarvan voor anderen zou een willekeurige daad zijn, „die alleen weer haar grond vindt in het overwicht van „het algemeen belang, waarvoor onteigend wordt, boven „het bijzondere, dat voor den eigenaar wordt gekrenkt. „Maar omdat er geen enkele reden voor den staat zal „bestaan hem, die tengevolge van onteigening wordt „bevoordeeld ten nadeele van den onteigende, deze bevoor-„deeling blijvend te gunnen, ontstaat verplichting tot „vergoeding van schade." (SCHOLTEN).

De eigendom wordt van minder waarde geacht dan het algemeen belang, daarom wordt de eigendom opgeofferd aan het algemeen belang. Maar er is geen reden, waarom dit zonder vergoeding zou gebeuren. Evenzoo bij de preventieve hechtenis. Ook hier wordt een offer gevraagd van enkelen ten bate van het algemeen. „In de omstandigheid dat de prijs slechts van enkelen wordt gevorderd, ligt de rechtsgrond voor schadevergoeding." (MOM VISCH, Gids 1870).

Ik meen echter, dat de parallel niet getrokken kan worden, omdat ze zou berusten op eene onjuiste analogie tusschen publiek en privaatrecht (zie blz. 106). De ontneming van den eigendom door den staat is geen exceptioneele daad. Het is volkomen normaal, dat de staat den eenen burger in een eigendomsrecht handhaaft, den anderen niet. Dat gebeurt dagelijks en behoort tot de organisatie van den eigendom. Evenals voor den algemeenen regel, moet ook voor dit onderdeel iedere analogie met het privaatrecht afgewezen worden.

Het geheele noodrecht is in het publieke recht een

onbruikbaar begrip [1]). Het begrip noodrecht berust juist hierop dat eene daad, die in gewone omstandigheden onrechtmatig zou zijn, als rechtmatig wordt beschouwd. Hieruit volgt onmiddellijk, dat het begrip noodrecht voor daden van den staat uitgaande niet houdbaar is, omdat de staat nooit onrechtmatig handelt. En ook van willekeur van den staat kan geen sprake zijn, waar de staat zelf de opperste rechter is over hetgeen willekeurig is of niet. Trouwens: neemt men aan dat de staat willekeurig handelt door den een eigendom te ontnemen, den ander niet, dan komt dit weer op niets anders neer dan op het bijzondere offer — waarvan reeds genoeg gezegd is.

Is deze theorie dus te verwerpen, zeer zeker meenen we, dat de schadevergoeding voor onteigening en die voor vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom tot een zelfden rechtsgrond zijn terug te brengen.

§ 16. Analogie met de Onteigening.

Men stelt dikwijls de onteigening, als uit den aard der zaak schadevergoeding eischend, tegenover de andere ontnemingen van eigendom, die dan eveneens „uit den aard der zaak" geene vergoeding zouden eischen.

Zoo onafscheidelijk is van schadeloosstelling de onteigening sedert eeuwen, dat vele schrijvers de schadeloosstelling als essentieel bestanddeel der onteigening beschouwen, evenals den koopprijs bij koop. Men ziet in de onteigening een gedwongen verkoop [2]). Dat dit een onjuiste opvatting is, bewijst al dadelijk het feit, dat er aanvankelijk ont-

---

[1]) Zoo ook Anschütz t. a. p. blz. 23. Layer t. a. p. blz. 36. Daarentegen Ihering, Der Zweck im Recht I, blz. 424, anders.

[2]) Hierover Mr. A. C. Visser, t. a. p. blz. 96.

eigening is geweest zonder schadevergoeding. Volgens G. MEYER [1]) vindt het tegenwoordig instituut der onteigening het begin van zijne ontwikkeling bij de Italiaansche juristen en hebben dezen tot aan het midden van de 14e eeuw bij onteigening de verplichting tot schadevergoeding niet gekend. De staat nam den eigendom krachtens zijn overheerschend recht; eerst met het natuurrecht komt de verplichting van den staat tot vergoeding op. De onteigening is geen gedwongen verkoop, maar een van de wijzen, waarop de staat inbreuk maakt op den eigendom. Een koop zonder koopsom is niet bestaanbaar; koop is eene economische transactie, waarvan de zin verloren zou gaan, wanneer er geen koopsom betaald werd. Onteigening daarentegen zonder vergoeding is zeer goed denkbaar, mist dan haar doel geenszins. De theorie van den dwangkoop, aan welker bestrijding MEYER nog menige bladzijde wijdt (blz. 192 s. q.) behoort dan ook tot het verleden, en wordt door geen der nieuwere schrijvers meer aangehangen.

Veeleer is iedere onteigening te denken als eene handeling in tweeën [2]): eerst de ontneming aan den eigenaar door den staat; dan de overdracht aan den ondernemer van het werk of anderen belanghebbende, hetzij publiekrechtelijk lichaam of particulier. De som nu die den eigenaar wordt toegekend, is de vergoeding voor het verlies dat hem treft, niet de voldoening van de waarde, die het goed voor de tegenpartij heeft. Naar deze waarde wordt niet gevraagd. Ware dit niet zoo, dan zou het onmogelijk zijn geweest, dat de verwarring tusschen vernietiging van eigendom en onteigening van zoo langen duur en zoo verbreid geweest ware.

---

[1]) Das Recht der Expropriation blz. 112.

[2]) Mr. A. C. VISSER t. a. p. blz. 134.

De onteigening is dus geen koop en de grond, die hierin zou liggen om voor onteigening wel vergoeding te geven, voor andere eigendomsontneming niet, vervalt. Nog op andere wijs argumenteert men deze tegenstelling.

De welbekende theorie van STEIN leidt tot deze conclusie [1]: De staatsburgerlijke maatschappij, die den vrijen eigendom eischt voor de vrije ontwikkeling van het individu, kan dezen weer niet dulden, wanneer hij belemmerend werkt voor de ontwikkeling der persoonlijkheid. Maar het recht op de oeconomische waarde van het goed is niet in strijd met het beginsel dier maatschappij, dus moet die worden uitgekeerd.

Hij meent dan hiermee te hebben bewezen, dat de schadeloosstelling een essentiale der onteigening is; en BUYS sluit zich bij deze negatieve bewijsmethode aan. [2]) De redeneering bewijst — niets, omdat ze te veel bewijst. (KRABBE). Waarom zou ze niet toe te passen zijn op iedere ontneming van eigendom? [3]) Bij politiemaatregel is het eveneens niet de oeconomische waarde van het goed, die den staat hindert, maar alleen het feit, dat de eigendom zich op een zekere plaats, in een zekeren toestand, of in het bezit van een zeker persoon bevindt. Hiermee

---

[1]) Innere Verwaltunslehre VII blz. 71.

[2]) De Grondwet II 275. Ook De Hartog t. a. p. blz. 267.
In denzelfden trant als ZACHARIAE, aangehaald op blz. 118 hierboven. Ook LAYER t. a. p. blz. 452 sluit zich hierbij aan, hoewel hij enkele bladzijden verder (455) de vergoeding schijnt te baseeren op h e t v e r w e r v e n v a n e e n r e c h t door den onteigenaar.

[3]) Zoo doet dan ook LASSALLE. System der erworbenen Rechte (I 227). Hij past een dergelijke redeneering toe bij het ontnemen van alle vermogensrechten, met uitzondering van die, welker voortbestaan (als de slavernij) voor de toekomst absoluut verboden wordt.

zou eenvoudig de algemeene aanspraak op vergoeding van schade door het openbaar gezag toegebracht, weer erkend zijn; en dan evengoed voor die, geleden door preventieve hechtenis en inbeslagneming, zoowel bij vrijspraak als bij veroordeeling; men zou er zelfs uit kunnen concludeeren tot de verplichting van den staat, om de bloedverwanten van een gevangene de schade te vergoeden, die zij lijden.

Met eene dergelijke negatieve redeneering komt men er niet. Men mag niet van den staat vragen, iedere schadevergoeding te geven, die niet in strijd met zijn beginsel zou zijn. Men moet de vraag anders stellen en wel zoo: „Wanneer is de staat verplicht volgens zijn beginsel vergoeding te geven; wanneer zou het in strijd zijn met zijn beginsel, er geene te geven."

Een ander argument heeft BUYS in petto: bij de vernietiging van eigendom zou de vergoeding van schade op billijkheid berusten, bij de onteigening op een rechtsgrond. Ik kan dit argument hier voorbijgaan, omdat ik het boven [1]) heb trachten te weerleggen, en omdat het eigenlijk neerkomt op het volgende: de onteigening zou bestuursdaad zijn, de vernietiging van eigendom wetgeving, en daarom zou voor het eene vergoeding verschuldigd zijn, voor het andere niet. Dus volkomen dezelfde tegenstelling, die we bij de Duitsche schrijvers vonden. De bestuursdaad, het bijzondere, de „Individualakt" die het „besondere Opfer" meebrengt, tegenover de wet als het algemeene.

Vrij algemeen wordt aangenomen dat de onteigening, 't zij dan formeel een wet of niet, materieel eene bestuurs-

---

[1]) Blz. 84 s. q.

daad is [1]). Ik kan mij daar, met alle bescheidenheid zij het gezegd, moeilijk mee vereenigen. Allereerst omdat mij het criterium tusschen materieele wetgeving en bestuur onvindbaar schijnt, tenzij het weer neerkome op het formeele. Materieele wetten, zegt men, en hierin ligt de kern der quaestie, naar het mij toeschijnt, zijn tegenover de rechtsorde vrij. Zij geven nieuw recht; zij veranderen het bestaande objectieve recht. Maar waaruit bestaat het objectieve recht anders dan uit de formeele wetten? LABAND zelf, die de onderscheiding aanneemt, zegt dat bestuur is niet alleen „Anwendung, sondern zugleich Fortbildung und Quelle" van het recht. Waar blijft nu de grenslijn? Of iets bestuur, of verandering van het recht is, hangt af, van de mindere of meerdere uitvoerigheid der wetgeving. Gaf onze wetgeving een uitgebreide volmacht tot bestuur aan de gemeenteraden in plaats van verordeningsbevoegdheid, dan zouden tal van handelingen die nu wetgeving zijn, bestuurshandelingen uitmaken. „Die volle Bedeutung des Gesetzesbegriffes und seines bestimmenden Verhältnisses zu andern Aeuszerungen des staatlichen Willens kam doch erst dann zum Durch-

---

[1]) De Duitsche schrijvers zijn nagenoeg eenstemmig op dit punt.

Ook LAYER (t. a. p. 455) gebruikt het als argument voor de schadevergoeding.

In denzelfden zin DE HARTOG, t. a. p. 268.

Daarentegen zegt Mr. A. C. VISSER t. a. p. blz. 101: »(Dit neemt niet weg) dat de onteigening hoe ook geregeld, steeds in materieelen zin een daad van wetgeving blijft. Art. 109 van het Einführungsgesetz tot het Duitsche Burgerlijk Wetboek dat de vergoeding handhaaft, voor zoover de Landrechten die toekennen voor eigendoms-onttrekking door de »Verwaltung«, sprak eerst alleen van onteigening. Men merkte op, dat dit nog buiten de onteigening vooorkwam, waarop het artikel ruimer gesteld werd. Zóózeer identificeerde men aanvankelijk de eigendomsbeperking door de »Verwaltung« met de onteigening! (MUGDAN, Die gesammten Materialiën zum deutschen bürgerlichen Gesetzbuch. Motive blz. 27, Protocolle blz. 194).

bruche, als derselbe das formelle Element in sich aufzunehmen im Stande war, welches aus der Verschiedenheit der Träger der Gesetzgebung und anderer staatlicher Funktionen, insbesondere der Verwaltung, d. i. dem konstitutionellen Principe entsprang", zegt LAYER zeer terecht [1]), hoewel hij hieruit niet de conclusie trekt, die ik er uit zou willen trekken: de afgrenzing tusschen bestuur en wetgeving is niet mogelijk, tenzij men het formeele element opneme.

LAYER [2]) noemt de Engelsche onteigeningswetgeving materieele wetgeving, omdat er geen algemeene grondwetsregel is, welke bepaalt, dat in zekere gevallen onteigend kan worden. Maar volgt daar nu omgekeerd uit, dat alles wat nadere uitwerking is van een grondwetsartikel daarom uitvoering is? Is dan alleen de alleralgemeenst gestelde regel wetgeving, al het andere uitvoering? Immers neen. Een overgroot deel van onze wetgeving zouden we dan naar het gebied der bestuursdaden moeten verwijzen.

Maar, zegt men, onteigening is in ieder geval alleen verandering van subjectieve rechten, onder het recht, geen stellen van een rechtsnorm.

Mij schijnt dat onjuist. Onteigening staat niet gelijk met een eigendomstransactie tusschen particulieren, die onder de bestaande wetgeving plaats heeft; maar ze is verandering van wetgeving, die verandering in subjectieve rechten ten gevolge heeft; ze is organisatie van den eigendom, zoo goed als de politiewetgeving. Ze is echter wetgeving voor speciale gevallen; de politiewetgeving daarentegen omvat categoriën.

Maar zelfs de praemisse toegegeven, dan volgt daaruit nog

[1]) T. a. p. 138.
[2]) T. a . p. 252.

niet de conclusie, zooals boven reeds is besproken. Of eene eigendomsontneming onmiddellijk uit de wet volgt; of krachtens de wet door de uitvoerende macht plaats heeft, maakt geen verschil in de gevolgen; het eene is zoo goed uitvloeisel der wet als het andere. [1]) Het eene eischt evenzeer of even weinig schadeloosstelling als het andere.

Ook de overweging, dat de onteigening eene regeling voor speciale gevallen is, kan er niet toe brengen te concludeeren, dat daarom de onteigening schadevergoeding mee zou moeten brengen, de vernietiging niet, aangezien geen algemeene regeling te geven zou zijn. Immers, bij onteigening laat men het toekennen van schadeloosstelling ook niet over aan den regelaar (hetzij het dan wetgeving of bestuur is) der speciale gevallen, maar neemt den regel geheel algemeen in de Grondwet op: Wanneer er onteigend wordt, zal er steeds vergoeding gegeven worden. Er is geen reden waarom men niet even algemeen kan zeggen: Wanneer er vernietigd wordt, zal er vergoeding gegeven worden.

Geene dezer tegenstellingen gaat op. Ten aanzien der schadeloosstelling kan men de onteigening plaatsen naast, niet tegenover de andere gevallen, waarin het openbaar gezag schade toebrengt. Het is onmogelijk gebleken, voor alle schade, toegebracht door het openbaar gezag, vergoeding te geven. Waarom dan voor de onteigening wel? Mij dunkt om deze reden: dat het bijzondere offer, hoezeer in de theorie niet houdbaar, in de praktijk schijnbaar daar aanwezig is, waar de staat direct wegneemt een materieel voorwerp van eigendom. Niet iedere inbreuk op den

---

[1]) Blz. 88 s. q.

eigendom vormt voor den eigenaar een bijzonder offer; maar waar een voorwerp van eigendom ontnomen wordt, daar wordt de eigenaar geoordeeld een offer te brengen, dat niet van zijne medeburgers geëischt wordt.

Nu gaat deze beschrijving: het ontnemen van een voorwerp van eigendom, voor het hedendaagsche rechtsinstituut der onteigening niet geheel op; immers, de werking daarvan strekt zich ook uit tot de ontneming van rechten, tot de beperking van den eigendom, zonder materieele aantasting van het voorwerp. Is dit de tegenwoordige toestand van het rechtsinstituut, zooals het door de wetenschap ontwikkeld is, de oorspronkelijke en — laten wij mogen zeggen — de volkstümliche vorm is het zeer zeker niet. GEORG MEYER, de grondige kenner van het onteigeningsrecht door de eeuwen heen, zegt: „Das Wort Expropriation deutet zunächst nur auf Abtretung von Eigentum hin," welken hij stelt tegenover dingliche Rechte. „Nun ist allerdings die Abtretung von Eigentum nicht nur der ursprüngliche Fall der Expropriation gewesen, sondern wird auch stets der wichtigste Anwendungsfall derselben bleiben". (Das Recht der Expropriation, blz. 3). De Fransche grondwet zelve, naar welker voorbeeld de andere grondwetten het onteigeningsartikel opnamen, sprak evenals de onze nog heden, alleen van eigendom; zoo doet ook nog steeds de Fransche onteigeningswet.

Eerst lang nadat de schadeloosstelling in de onteigening was opgenomen, (volgens MEYER in de 14e eeuw) ontwikkelde zich langzamerhand de onteigening in dien zin, dat ook de onteigening van rechten daaronder viel. Maar de oude voorbeelden van onteigening door MEYER genoemd, hebben alle ontneming van eigendom tot onderwerp.

Dat dit ontnemen van een voorwerp van eigendom het saillante in de onteigening scheen te zijn, blijkt wel hieruit, dat men zoolang onteigening en vernietiging van eigendom kon verwarren [1]). Bij beide zag men: ontzetting uit een voorwerp van eigendom. Daarvoor wilde men vergoeding. Duidelijk spreekt dit uit een vonnis van het Duitsche Reichsgericht geciteerd bij VON STENGEL t. a. p. blz. 496, waar het heet „Die nach der Reception des römischen Rechts Jahrhunderte hindurch sowohl von den Schriftstellern aufgestellten Regeln, als auch die in der Praxis zu Gunsten der Entschädigingspflicht entschiedenen Fälle zeigen — dasz man sich nicht streng an die Grenzen der eigentlichen Expropriation band, sondern auch da eine Entschädigungspflicht des Staats billigte, wo über jene Grenzen hinaus im öffentlichen Interesse Privateigentum Z. B. durch Zerstörung aufgeopfert wurde".

Op dezelfde oorzaak wijst het feit, dat op het stuk van beperking van den eigendom, voor zoover die niet tot geheele ontzetting leidde, de leer van de vergoeding voor „erworbene Rechte" nooit tot veel uitvoering in de praktijk is gekomen. Het rechtsgevoel vroeg geene vergoeding voor beperking alleen.

Zoo zegt GIERKE, die overigens vergoeding eischt voor door den Staat ontnomen vermogen „Wo ein Recht nur dadurch an Vermögenswerts einbüszt, dasz eine bestehende Schranke seines freien Gebrauchs (oder Mis-

---

[1]) LAYER neemt in zijne opsomming van de onteigeningswetgeving in de verschillende landen, ons art. 152 op: (t. a. p. blz. 148). Intusschen moet dit op een misverstand berusten, waar hij op blz. 39 s. q. zeer duidelijk de «polizeiliche Eingriffe» van de onteigening onderscheidt.

[2]) Deutsches Privatrecht, 1 195.

brauchs) enger gezogen wird, ist eine Entschädigung, nicht gerechtfertigt. — Solche Einschränkungsmöglichkeiten sind von Hause aus im Inhalte des Rechts gegeben, ins besondere ist nach deutscher Auffassung das Grundeigentum nur als ein hinsichtlich der Benutzung öffentlich rechtlich gebundenes Privatrecht erworben".

Heel pertinent zegt MEYER [1]) „Aber dieser Grundsatz der Unverletzlichkeit des Vermögens gilt auch nur bei Entziehung von Vermögensrechten. Dagegen kann die Verwaltung, insbesondere die Polizei kraft ihrer Verordnungs- und Verfügungsbefugnisse, sehr vielfach in den Rechtskreis des Einzelnen eingreifen, indem sie ihm im öffentlichen Interesse, Beschränkungen auferlegt, und ihn dadurch in seinen Vermögensverhältnissen beeinträchtigt."

Op deze opvatting van „het bijzondere offer" van „de heiligheid van den eigendom" is ons artikel 152, 1e lid, gebaseerd. Deze opvatting is in overeenstemming met het rechtsgevoel van het volk. Men moet nooit een maatregel doorvoeren, die door de overgroote meerderheid van het volk als onrecht wordt beschouwd [2]). En een feit is het, dat het volk in zijne overgroote meerderheid het als onrecht voelt, wanneer een materieel voorwerp van eigendom ontnomen wordt zonder vergoeding. In dien zin is waar: „beperk zooveel ge wilt, mits ge maar niet ontzet". Het ontnemen van rechten op den eigendom, het beperken in het gebruik treft nooit de verbeelding zoo sterk, als het ontnemen van een voorwerp van

---

[1]) Der Staat und die erworbenen Rechte blz. 20.

[2]) Vragen des Tijds 1896 t. a. p. blz. 83, zegt prof. TREUB dit van een algemeenen hervormingsmaatregel. Het is evenzeer op individueele maatregelen toe te passen.

eigendom. Men zal een kind wel kunnen aan het verstand brengen, dat men zijn speelgoed wegbergt voor een poos, of dat het er maar eens in de week mee spelen mag; maar als men hem zegt: dat speelgoed is niet meer van u, maar van mij; dan zal het waarschijnlijk op de energiekste manier protesteeren, en zeggen; dat is niet waar, het is van mij, Zoo is ook den burger wel bij te brengen, dat hij zijn grond een eindweegs niet bebouwen mag; of dat hij zijn ziek vee op stal moet houden. Maar niet of veel moeilijker, dat men hem een stuk van zijn huis eenvoudig mag wegnemen. Het begrip: „dat is van mij" is voor den mensch zoo onverbreekbaar verbonden aan „dat mag niemand mij nemen", zij het dan door natuur of door gewoonte, dat dit alleen de leer van het „onvervreemdbaar natuurrecht" verklaart.

Omdat de beperking van den eigendom een zakelijke last, den eigendom niet de persoon opgelegd is, moet ze steeds ongelijk drukken. De drang naar het ideaal van absolute rechtvaardigheid heeft de leer van het bijzondere „offer" geschapen, heeft art. 152 in de wereld gebracht. Het ideaal is onbereikbaar, men heeft het pogen moeten beperken tot die gevallen, waar een materieel voorwerp van eigendom wordt ontnomen. Vrij duidelijk vindt men dit beeld, zooals wij zullen zien, reeds in onze bestaande wetgeving terug. Een algemeen beginsel is daar zeer goed herkenbaar. Behalve voor onteigening wordt slechts vergoeding gegeven: voor vernietiging en onbruikbaarmaking; en voor algeheele ontneming van het gebruik van eigendom, een enkele maal daarnevens nog voor direct toegebrachte schade.

Is deze regel door te voeren voor de hoogere wetgeving, dan is er geen enkele reden, waarom hij niet voor de

lagere wetgeving zou zijn te gebruiken. In dezen moet aan een principe worden vastgehouden.

Op de Juristenvereeniging van 1887 werd het denkbeeld geopperd, dat slechts dan vergoeding zou worden gegeven, waar groote ongelijkheid zou ontstaan door de uitoefening van het beperkingsrecht; waar enkelen van mindere conditie zouden worden. Daar van te voren nooit te zeggen is, waar dit gebeuren zal, zou dit beginsel een richtsnoer worden over de wetstoepassende, niet voor de normstellende overheid, (Mr. MOLTZER) met andere woorden: men zou alles moeten overlaten aan de uitvoering voor ieder gegeven geval. Dit nu schijnt mij toe, juist tot het summum van onbillijkheid te kunnen leiden; en zeker niet in overeenstemming te zijn met de beginselen van den rechtstaat. En bovendien: waarom zou alleen een groot vermogensverschil vergoed worden, een klein niet? Er is onrechtvaardigheid door ontneming van eigendom of ze is er niet. Maar is ze er eenmaal, wat doet het er dan toe of ze klein of groot is?

Naar een beginsel moet gehandeld, en dat beginsel moet te vinden zijn in den aard der eigendomsbeperking. Een dergelijk beginsel stelt art. 152. Het zegt: zoodra eigendomsbeperking gaat tot vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom, wordt de éëne burger zoo zeer boven de anderen benadeeld, dat er vergoeding moet plaats hebben.

Ik meen dat dit beginsel in overeenstemming is met de volksovertuiging, al had het misschien iets ruimer gesteld kunnen worden.

Dat ook met dit beginsel de absolute rechtvaardigheid niet gevonden is, behoeft niet betoogd. Deze is nu eenmaal niet te bereiken.

HOOFDSTUK II.

De schadeloosstelling bij vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom in de Nederlandsche Wetgeving.

---

§ 1. Inleiding.

In dit hoofdstuk wil ik onze positieve wetgeving, voor zoover ze vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom inhoudt, doorloopen, tevens enkele voorbeelden van schadevergoeding bij andere beperking van den eigendom aanstippende. Wij zullen daarin het bovengemelde beginsel zeer duidelijk terugvinden: vergoeding wordt gegeven voor directe ontneming en materieele aantasting van een voorwerp van eigendom.

Natuurlijk zal het in enkele gevallen twijfelachtig zijn, of wij met vernietiging of onbruikbaarmaking, dan wel met andere beperking van den eigendom te doen hebben. Met het oog op de werking der toekomstige wet van artikel 152 der Grondwet zal het dienstig zijn, ons in die gevallen eene meening te vormen.

Tal van wetten geven aanleiding tot vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom; allereerst de strafwetgeving; vervolgens de belastingwetten; wetten welke het verkeer betreffen; wetten op het gebied der volksgezond-

heid; wetten die waken tegen plantenziekten en het uitroeien van diersoorten; de waterstaatswetgeving; ten slotte wetten, de defensie betreffende.

Systeem in de opsomming te brengen is vrij wel ondoenlijk. Wij zullen de wetgeving dus in eenigszins chronologische volgorde behandelen, doch tevens bijeen zien te houden wat òf vanwege het onderwerp, òf vanwege den aard der maatregelen, bijeen behoort.

In deze wetten zullen wij trachten te vinden: een vast systeem in de uitzonderingen, die gemaaakt worden op het geven der schadeloosstelling.

Om het toetsen der verschillende schadevergoedingen aan de conclusie die wij uit het vergelijken der wetten zullen trekken, te vergemakkelijken, laten wij deze in groote trekken voorafgaan.

Schadeloosstelling wordt in den regel niet gegeven:

1°. Voor inbeslagneming in een strafproces; en in het algemeen niet voor tijdelijke onbruikbaarmaking.

2°. Voor vernietiging en onbruikbaarmaking van schadelijke en gevaarlijke voorwerpen.

3°. Voor vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom, waarmede overtreding heeft plaats gehad.

§ 2. Vóór alles moet worden gewezen op de bepalingen omtrent onbruikbaarmaking en vernietiging van eigendom die voorkomen in het Wetboek van strafvordering; deze houden verband met de politiemaatregelen bij overtreding in speciale wetten voorgeschreven. Titel 1, zesde afdeeling houdt de maatregelen in, te nemen bij het ontdekken van een strafbaar feit op heeter daad,

en daaronder de inbeslagneming. M.i. is deze zonder twijfel als eene tijdelijke onbruikbaarmaking aan te zien. Een maatregel wordt op het voorwerp toegepast, die het tijdelijk aan ieder normaal gebruik onttrekt. [1])

Voor deze inbeslagnemingen wordt, bij latere vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging, schadeloosstelling niet gegeven. Evenmin vinden wij deze in de speciale wetten, wanneer van eene overeenkomstige inbeslagneming in een strafproces sprake is.

Politiemaatregelen tot vernietiging van eigendom vóór het proces zijn loop heeft, vinden we niet vermeld, wel in verscheidene speciale wetten, zooals in het vervolg zal blijken.

Veelal kan bij veroordeeling verbeurdverklaring volgen (art. 33 Wetboek van strafrecht); dan is er van vernietiging van eigendom geen sprake meer. Voor het overige bepaalt het tweede lid van art. 219 S. V.: De vernietiging of onbruikbaarmaking van werktuigen of andere voorwerpen, vervaardigd, geschikt gemaakt, of gediend hebbende tot het plegen van een strafbaar feit kan in het vonnis worden gelast. Dit is er niet minder een politiemaatregel om, al wordt het door den rechter gelast. Een straf is het niet; straffen zijn alléén de in art. 9, Wetboek van strafrecht genoemde.

Blijkens de geschiedenis [2]) bedoelt het tweede lid van art. 219 eene uitzondering te maken op het eerste lid, hetwelk bepaalt, dat stukken van overtuiging teruggegeven worden aan den eigenaar of vermoedelijken eige-

---

[1]) Bij de langdurige discussiën over deze afdeeling is over de inbeslagneming zelve niets belangrijks voorgevallen.

[2]) Ten aanzien echter van zoodanige voorwerpen die uitslnitend geschikt zijn, luidde het aanvankelijk.

naar. Dus ook wanneer de voorwerpen aan een derde behooren, kan de maatregel van art. 219, 2de lid worden toegepast. Ook dan heeft geene schadeloosstelling plaats. Er is overtreding gepleegd, maar het is niet noodig dat eigenaar en overtreder dezelfde persoon zijn. Ook bij de overtreding van speciale wetten zal dit meermalen voorkomen. Bijv. art. 2 van de wet op het vervoer van vergiftige stoffen van 28 Juni 1876 S. 150, laat vernietiging toe, zoowel van de stoffen waarmede de overtreding werd gepleegd, als van het voer- of vaartuig, waarmee die stoffen vervoerd werden. Zelden nu zal de eigenaar van beide dezelfde zijn; en slechts één der beide eigenaars is de „vervoerder", de overtreder, misschien zelfs is dit nog een derde. Trouwens: er kan nooit van het openbaar gezag geëischt worden, dat dit bewijze, dat de voorwerpen den overtreder in eigendom behooren. Zelfs zou het bezwaarlijk zijn, wanneer in de strafprocedure aan een derde gelegenheid kon worden gegeven te bewijzen, dat de voorwerpen hem toebehoorden. Bij de behandeling der wetten van 26 April 1884 St. 80 (houdende buitengewone maatregelen tot afwending van eenige besmettelijke ziekte) en 81 (de buskruitwet) is over deze quaestie gesproken in verband met de verbeurdverklaring. Art. 33 van het Strafwetboek eischt voor de verbeurdverklaring uitdrukkelijk dat de eigendom aan den veroordeelde t o e b e h o o r t. Men wilde aan dezen eisch vasthouden, maar zag ten slotte de onmogelijkheid daarvan in; de minister hield vol, dat de strafrechter niet kan onderzoeken of iemand eigenaar is.

Evenmin kan ter zake der vernietiging onderzocht worden, of de eigenaar de overtreder was. Wanneer vernietigd wordt „ter zake van overtreding" moet dit zonder

schadevergoeding kunnen geschieden. En de oplossing der moeilijkheid moet gevonden worden, doordat de ware eigenaar op andere wijze van den houder vergoeding verkrijgt.

Wanneer het voorwerp alleen tot het plegen van een strafbaar feit gediend heeft en aan een derde toebehoort, is het waarschijnlijk niet de bedoeling dat in dat geval het voorwerp vernietigd zal worden. Opgemerkt moet worden dat het artikel facultatief luidt: vernietiging kan worden gelast; terwijl het oorspronkelijk ook luidde: ten aanzien echter van zoodanige voorwerpen, die uitsluitend geschikt zijn tot het plegen van een strafbaar feit. Voorwerpen die alleen gediend hebben tot het plegen van een strafbaar feit, zullen dus alléén wel vernietigd worden, zoo ze den veroordeelde zelf toebehooren. Dit zijn de maatregelen die het Wetboek van Strafvordering bevat.

In de speciale wetten zullen wij ter zake van overtreding moeten vinden, o. a.: vernietiging of onbruikbaarmaking van gevaarlijke zaken, direct bij de inbeslagneming; inbeslagneming door andere ambtenaren en in andere omstandigheden dan de in het Wetboek van Strafvordering genoemde, [1]) vernietiging of onbruikbaarmaking bij vonnis te gelasten (dus wanneer de zekerheid bestaat, dat het strafbaar feit gepleegd is) van voorwerpen door de overtreding verkregen, wanneer de wet hiervan de verbeurdverklaring niet toelaat; eene imperatieve bepaling omtrent de vernietiging van voorwerpen waar art. 219 strafvordering eene facultatieve geeft.

---

[1]) Daar de inbeslagneming op een enkele uitzondering na nooit met schadeloosstelling gepaard gaat, zou het doelloos zijn, alle gevallen, waarin ze voorkomt, op te sommen.

§ 3. Bij de behandeling der speciale wetten moeten wij in het oog houden dat de grondwet van 1848 dwong, overal waar van besmetting sprake was, vernietiging niet zonder onteigening te doen plaats hebben. [1]) Maar daar men al bij de behandeling der onteigeningswet van 1851 de fout inzag, in dit opzicht begaan, heeft men deze afwijking zoo nauw mogelijk beperkt; en wanneer men door de mazen van het net kon heenkruipen heeft men dit gedaan. Dat zien wij bijv. aan de bepaling in de wet op de hondsdolheid, waar dolle of van dolheid verdachte dieren zonder onteigening worden afgemaakt, hoewel besmetting aan deze zaak toch zeker niet zoo geheelenal vreemd is.

Alle wetsbepalingen, die dus tengevolge van de Grondwet van 1848 onteigening voorschrijven waar politierechtelijke vernietiging plaats heeft, behoeven herziening om aan te sluiten aan de nieuwe grondwetsartikelen 151 en 152.

Onder de op het oogenblik geldende Nederlandsche wetten die onbruikbaarmaking van eigendom voorschrijven noem ik in de eerste plaats:

§ 4. De Algemeene Wet van 26 Augustus 1822 S. 38, over de heffing der rechten van invoer en van de accijnzen, laatstelijk gewijzigd bij de Wet van 15 April 1896, S. 70.

De artikels 243 en 244 bevatten eene beperking van den eigendom, die ik evenals de inbeslagneming onder onbruikbaarmaking van eigendom zou willen rangschikken; de eigenaardige inbeslagneming die men aanhaling pleegt te noemen. Goederen waarmee eene overtreding der wet

[1]) De schadeloosstelling heeft dan plaats volgens art. 70—72 der onteigeningswet, tenzij afwijkende bepalingen gegeven worden.

op de invoerrechten en accijnzen is gepleegd, worden zoogenaamd aangehaald door de bevoegde ambtenaren, art. 205 en art. 240 s. q.

Art. 244 luidt aldus: De vergoeding van schaden veroorzaakt door verkeerde aanhalingen, waarop de eigenaar of belanghebbende bij de goederen aanspraak zoude kunnen maken, zal nimmer door de rechters worden toegewezen, tot een hooger beloop dan van één ten honderd van de waarde der aangehaalde goederen 's maands.

Heel duidelijk is de zinsnede niet. In ieder geval moet men ze zóó opvatten: Wanneer er schade is, kan de eigenaar aanspraak maken op vergoeding. Vermoedelijk is de vreemde wijze van uitdrukken hieraan toe te schrijven, dat men in het algemeen de verplichting van den Staat tot vergoeding van toegebrachte schade aannam.

In de handelingen is hieromtrent echter niets te vinden. In het eerste ontwerp van deze wet, ingediend 13 December 1821, komt de bepaling niet voor. In het verslag maakte men de opmerking, dat schadevergoeding hier gewenscht was; en het gevolg van deze opmerking was art. 244 van het nieuwe ontwerp. Het is een der weinige voorbeelden dat voor tijdelijke onbruikbaarmaking schadevergoeding gegeven wordt. Ze wordt slechts tot zekere hoogte toegekend en is, naar ik meen, hieruit te verklaren, dat de zaken in de meeste gevallen handelswaar zijn; de schade door oponthoud bij gevolg veel grooter is dan in den regel bij inbeslagneming in een strafproces. [1])

[1]) Zijn de goederen aan bederf of vermindering onderhevig, dan kunnen ze direct verkocht worden, art. 243. Dit komt dus bij vrijspraak op eene onteigening neer, en eene niet grondwettige. Volgens art. 253 gebeurt hetzelfde met kleine voorraden brood, meel, vleesch, zout, suiker, olie, wijn, bier, azijn en jenever.

De verzegeling en plombeering van goederen, die o. a. voorkomt in de algemeene wet, art. 153 s. q. is geene onbruikbaarmaking te noemen. De verzegeling geschiedt met het enkele doel te constateeren, dat voor of na het overschrijden der grens, de goederen niet geopend zijn. Het is niet meer dan eene beperking in het gebruik te noemen, die overigens geenerlei schade meebrengt. In andere wetten zullen wij verzegeling vinden, die wel degelijk bedoelt onbruikbaar te maken.

Art. 9 der Wet van 4 April 1870 S. 60 laatstelijk gewijzigd bij de Wet van 15 April 1886 S. 64 welke de algemeene wet gewijzigd heeft, geeft den Koning de bevoegdheid op een bepaald terrein langs de grenzen alle vervoer van gedistilleerd door personen beneden de 16 jaar zonder geleibillet te verbieden. Wat tegen dit verbod vervoerd wordt, kan met de flesschen aangehaald worden, en voorzoover het volumen minder dan 5 L. bedraagt, zonder rechtsvervolging vernietigd worden.

Deze vernietiging, ware, naar ik meen, alleen na veroordeeling gerechtvaardigd. Maar men wil niet telkens eene vervolging tegen jeugdige personen en ter verkrijging van de verbeurdverklaring van zaken van geringe waarde. Van vrijspraak en schadeloosstelling is nu echter ook geen sprake.

Het 22e hoofdstuk dezer wet, handelende over „benaderingen" is vervangen door de Wet van 20 April 1895 S. 54, houdende nadere bepalingen omtrent de heffing van het invoerrecht naar de waarde der goederen.

Meenen de bevoegde ambtenaren, dat de goederen door de verzenders te laag zijn aangegeven, dan kunnen zij de goederen zoogenaamd „benaderen" dat wil zeggen

„den eigendom der goederen overnemen" tegen de aangegeven waarde; of wel de waarde verhoogen.

Heeft de aangever bezwaren tegen deze handelwijze, dan kan hij de beslissing inroepen van de Commissie van beoordeeling; en van deze beslissing nog in beroep komen bij den Raad van beroep. Benaderen de beambten, dan gaat de eigendom over door de betaling der benaderaars (art. 5, alinea), Vóór dat oogenblik is de benadering dus niet anders dan een inbeslagneming, eene tijdelijke onbruikbaarmaking.

Art. 23 der wet bepaalt, dat schadeloosstelling ten laste van het Rijk naar aanleiding van het oponthoud der goederen, voorzoover de aangever dat niet heeft kunnen voorkomen, wanneer bij het onderzoek blijkt, dat de aangegeven waarde niet te laag was gesteld, toegekend kan worden.

De vergoeding bedraagt hoogstens vijftien percent van de waarde der opgehouden goederen, in geval van benadering te berekenen naar de aangegeven waarde. De aangever en een door den Directeur der belastingen aangewezen persoon geven inlichtingen over het bedrag. Geldt het eene benadering, dan kan het bedrag der vergoeding ter beoordeeling van den Minister van Finantiën, geheel of gedeeltelijk op de benaderaars worden verhaald.

Bij amendement was voorgesteld: de vergoeding niet facultatief, maar verplicht te maken; alle schade te vergoeden, niet alleen die, welke door het oponthoud wordt veroorzaakt; en verder deze bepaling in te voegen: dat door aanneming van het toegekende bedrag het recht op schadeloosstelling verviel.

Men wilde dus een vast recht op schadeloosstelling

scheppen; (daarentegen stelde men het bedrag der vergoeding lager dan het definitief in de wet is opgenomen) men wilde ook de indirect toegebrachte schade vergoeden; en men praesumeerde, dat er ook zonder deze wet een recht op vergoeding zou zijn.

De bepaling dat in geval van benadering op de ambtenaren geheel of gedeeltelijk de schadeloosstelling kan worden verhaald, zou kunnen doen twijfelen of men hier ook te doen heeft met schadeloosstelling uit onrechtmatige daad dier ambtenaren; dan zouden wij hier te doen hebben met een geheel anderen rechtsgrond voor de schadevergoeding, dan tot nu toe ter sprake kwam.

Deze onzekerheid vloeit voort uit het buitengewone van de instelling der „benadering". Om het groote belang dat betrokken is bij het tegengaan van belastingontduiking, geeft men den ambtenaren een pecuniair belang bij ontdekking daarvan. De benadering blijft niet geheel publiekrechtelijk, er komt een privaatrechtelijk element in.

Daarom komt tegenover het mogelijke voordeel voor de ambtenaren te staan: de verplichting geheel of gedeeltelijk te betalen de mogelijke schade, die den aangever ten onrechte berokkend is. Toch is de schade niet door eene onrechtmatige daad berokkend. Art. 1 der wet zegt uitdrukkelijk, dat de ambtenaren bevoegd zijn te benaderen, wanneer zij oordeelen dat de aangegeven waarde te laag is. De benadering is dus steeds eene rechtmatige daad: en men moet streng scheiden, de vergoeding, die de Staat aan den benadeelde betaalt, en de som, welke de ambtenaar gehouden is aan den Staat te restitueeren. Deze laatste betreft alleen de verhouding tusschen Staat en ambtenaar. De vergoeding aan den eigenaar te betalen, behoort tot de vergoedingen, die de Staat geeft voor

schade, toegebracht door rechtmatige handhaving van het Staatsgezag. [1])

Eene bijzonderheid echter dezer vergoeding is het facultatieve; de wetgever heeft geen vast recht geschapen maar slechts der administratie vrijheid gegeven in bijzondere gevallen, wanneer de billijkheid haar sterk sprekend geleek, vergoeding te geven. Hier vinden wij werkelijk de tegenstelling tusschen recht en billijkheid. Tegenover art. 244 der Wet van 1823 is deze facultatiefstelling der vergoeding inconsequent. Hier zou men nog eerder een vast recht op vergoeding zoeken dan in art. 244, omdat hier geen strafproces gevoerd wordt doch slechts een administratief geding. Wel gaat het ook hier, zij het dan niet om een strafbaar feit, dan toch om eene onrechtmatige daad, direct tegen de wet gericht. Dit is dus een tweede geval dat voor tijdelijke onbruikbaarmaking vergoeding wordt gegeven. Maar ook hier wordt de schadeloosstelling slechts tot eene zekere hoogte toegekend.

§ 5. De wet van 20 Juni 1862 houdende bepalingen omtrent den accijns op het binnenlandsch gedistilleerd, S. 62, laatst gewijzigd bij de wet van 30 December 1901, S. 319.

---

[1]) Duidelijk zet de minister SPRENGER VAN EYK dit uiteen. Tegenover de vage beweringen van Mr. HARTE „Vergoeding van de geheele schade is een in ons recht erkend beginsel ook ten opzichte van den Staat, wanneer deze de schade heeft toegebracht dan is hij gehouden haar volledig te vergoeden", en Mr. RINK, die spreekt van een „een beginsel dat in het geschreven recht niet algemeen wordt toegepast" zonder duidelijk te maken welk beginsel hij eigenlijk bedoelt, stelt de minister helder in het licht, hoe in het publieke recht geen sprake is van een vergoedingsplicht. Hij vergelijkt deze daad van het Staatsgezag met inbeslagneming en preventieve hechtenis en noemt ze „daden waarvan later blijkt, dat het gezag beter gedaan had ze niet te verrichten".

Deze wet houdt talrijke beperkende bepalingen in omtrent de branderijen en de verschillende werktuigen daar gebruikt.

Art. 52 bepaalt het volgende:

De ambtenaren zijn bevoegd om door middel van verzegeling onbruikbaar te maken, de werktuigen en gereedschappen,

a. die zich bevinden in eene branderij of distilleerderij, welke niet voldoet aan of opgericht is in strijd met (enkele artikelen dezer wet);

b. die niet voldoen aan, of opgericht, bijgeplaatst, veranderd of ingericht zijn in strijd met de artikelen (34 etc.);

c. die zich bevinden in eene buiten werking zijnde branderij of distilleerderij;

d. die in eene in werking zijnde branderij of distilleerderij tijdelijk worden buiten werking gesteld;

e. die vallen in de termen van verbeurdverklaring omdat ze zich bevinden in eene niet bij de administratie aangegeven branderij; of zelf niet in de branderij worden toegelaten.

De derde en vierde alinea houden eene tijdelijke onbruikbaarmaking in, die geen schade toebrengt; de voorwerpen worden verzegeld, omdat ze niet gebruikt worden: van zelf spreekt dat hier geene vergoeding wordt gegeven.

Maar ook voor de onbruikbaarmaking in de eerste, tweede en laatste alinea wordt geene vergoeding toegekend; ze is òf een voorloopige procesmaatregel, wanneer de verbodsbepaling bij welker uitvoering ze te pas komt door straf gesanctionneerd is, (als onder letter e), òf een politiemaatregel, die zelve de sanctie is eener verbodsbepaling: hier is de eigenaar dus in overtre-

ding, hoewel er geene straf tegen de overtreding bedreigd is (letter a). Wel kan de eigenaar in administratief proces tegen den maatregel opkomen wanneer hij zich bezwaard acht, (art. 52 § 4) een strafproces echter heeft niet plaats.

Volgens art. 134 § 3 kan de administratie, wanneer de bekeurde het niet doet, zelve verbeurdverklaarde werktuigen af- en uitbreken; onbruikbaarmaking van eigendom is dit niet. De zaken zijn al verbeurdverklaard en geen eigendom meer.

Art. 5 van de wijzigingswet van 30 December 1901, S. 319, bevat eene bepaling analoog aan die van art. 9 der wet van 4 April 1870, S. 60. De Koning kan gemeenten of gedeelten van gemeenten aanwijzen, waar personen beneden de 16 jaar geen gedistilleerd mogen vervoeren, zonder voorzien te zijn van een daartoe strekkend document. Bedraagt echter de hoeveelheid niet meer dan één liter, dan behoeft geene bekeuring ingesteld te worden, doch kan het gedistilleerd met de flesschen of andere voorwerpen waarin het zich bevindt, aangehaald, en zonder rechterlijke uitspraak vernietigd worden. [1])

De Wet van 25 Juli 1871, S. 92, houdende bepalingen omtrent den accijns op bier en azijn, laatst gewijzigd bij de wet van 4 Mei 1889, S. 45.

Art. 15 maakt wederom de ambtenaren bevoegd om door middel van verzegeling onbruikbaar te maken de werktuigen en gereedschappen, die zich bevinden in eene azijnmakerij welke niet voldoet aan de bepalingen der wet; die zich in eene azijnmakerij bevinden

[1]) Men herinnerde bij de behandeling van dit artikel weer aan art. 152 der Grondwet en addit. artikel V, en had met het oog daarop bezwaar tegen de bepaling — ten onrechte.

welke buiten werking is, of zelve buiten werking zijn; verder in geval van verbeurdverklaring vallen onder art. 62 waarin een aantal aan verbeurdverklaring onderhevige voorwerpen worden opgenoemd.

Ook hier geldt de onbruikbaarmaking gedeeltelijk wel, gedeeltelijk niet door straf gesanctionneerde verbodsbepalingen, geheel analoog aan de zooevengenoemde. Er valt dus niets anders van te zeggen. Ook hier wordt geene vergoeding toegekend, Art. 62, 3e lid bevat dezelfde bepaling als art. 134 3e lid der wet op het gedistilleerd.

Eene dergelijke bepaling bevat de wet van 29 Januari 1897 S. 63, houdende bepalingen omtrent den accijns op de suiker in art. 28, — hetwelk luidt: Heeft een fabrikant de vorenstaande voorschriften niet in acht genomen, of voldoet zijne fabriek niet daaraan, dan kan de directeur der accijnzen de in de fabriek aanwezige werktuigen of sommige daarvan doen verzegelen of afsluiten. — Ook hier geen vergoeding.

Deze voorschriften, de inrichting van beetwortelsuikerfabrieken betreffende, zijn ook slechts gedeeltelijk door straf gesanctionneerd. Er geldt dus weer hetzelfde van als van de voorstaande wetten.

§ 6. Nog een ander soort van onbruikbaarmaking bevat de accijnswetgeving: art. 147 der Algemeene Wet bevat in 't algemeen de bepaling, dat hoeveelheid en qualiteit van goederen wordt opgemaakt door wegen, meten, roeien, proeven of keuren. Art. 148 houdt nader in dat dranken geproefd worden. Verder bepaalt art. 141 dat, is men het na twee proevingen niet eens, een proef wordt opgestuurd naar den directeur om te worden onderzocht.

Art. 33 der Wet van 20 Juli 1870, S. 127, houdende

bepalingen omtrent den accijns op den wijn; laatst gewijzigd bij de wet van 7 Mei 1878 S. 34; art. 53 der genoemde wet op den accijns van bier en azijn; art. 70 van de wet op den suikeraccijns en art. 79 van de wet van 27 September 1892 S. 227, houdende bepalingen omtrent den accijns op het zout, geven de betreffenden ambtenaren de bevoegdheid proeven te nemen met de aan accijns onderhevige zelfstandigheid. Deze proefneming, die men nu op zichzelf geene onbruikbaarmaking doch slechts gebruik van eigendom kan noemen, zal evenwel in de meeste gevallen wel op onbruikbaarmaking uitloopen. Hier is geen reden vergoeding van schade niet te geven. Van veel belang is het ontbreken der vergoeding niet, de schade zal meest gering zijn; wel is het ontbreken inconsequent, vergeleken bij de volgende bepalingen:

§ 7. 1°. De Wet van 9 Juli 1900, S. 112, houdende bepalingen tot het voorkomen van bedrog in den boterhandel (verscherpende de oude boterwet van 25 Juni 1889 S. 82).

Art. 5 geeft den ambtenaren de bevoegdheid voor onderzoek monsters van de boter te nemen. Voor dit monster wordt, wanneer daartoe het verlangen te kennen wordt gegeven, de marktwaarde vergoed, en sedert de nieuwe wet, wordt zelfs de schade vergoed, die door de monstername eventueel is toegebracht, indien bij deskundig onderzoek de waar blijkt boter te zijn, wanneer dus geene overtreding is gepleegd. De volle schade wordt dus in dat geval vergoed, wanneer ze door omstandigheden grooter mocht zijn dan de marktwaarde. Terecht geeft men hier m. i. vergoeding, maar

vergeleken met de accijnswetgeving is de bepaling inconsequent. Ik schrijf de inconsequentie toe aan den invloed der Duitsche wet op de „Nahrungsmitteln, Genuszmitteln und Gebrauchsgegenständen" van 14 Mei 1879, die geheel dezelfde bepaling bevat als onze oude wet. (Für die entnommene Probe ist Entschädigung in Höhe des üblichen Kaufpreises zu leisten. [1])

§ 8. 2°. De Wet rakende de phosphorlucifers van 28 Mei 1901, S. 133, laatstelijk gewijzigd bij de Wet van 27 April 1903, S. 134, welke een algemeen verbod van vervaardiging en vervoer, invoer en ten verkoop voorhanden hebben van die voorwerpen inhoudt.

Art. 7 van deze Wet geeft den aangewezen ambtenaar de bevoegdheid monsters te nemen wanneer lucifers vervoerd worden in grootere hoeveelheid, dan de wet op de phosphorlucifers toelaat. Voor deze monstername wordt schadevergoeding gegeven tot de marktwaarde en in het geval de monsters blijken geen phosphorlucifers te zijn, dus, wanneer er geene overtreding is, tot het volle beloop der schade. Dat ook deze monstername op onbruikbaarmaking uitloopt, spreekt vanzelf. De bepaling is verder geheel naar het model van die in de boterwet gemaakt. Eigenaardig is hier, zoowel als daar, dat men de volledigheid van de vergoeding laat afhangen van het feit of er later blijkt een overtreding gepleegd te zijn. Een procesmaatregel is deze politiemaatregel niet. Juist van den uitslag van het onderzoek hangt het af, of de overtreding geconstateerd zal worden of niet. Men kan

[1]) Politiemaatregelen, b.v. vernietiging van mengsels, die bedriegelijk gemaakt zijn, zooals men misschien verwachten zou, bevat deze wet niet.

dus ook niet spreken van onbruikbaarmaking ter zake eener overtreding.

§ 9. Eenige gelijkenis met de voorafgaande vertoont eene bepaling in de Wet van 18 September 1852, S. 178 (laatstelijk gewijzigd bekend gemaakt 5 December 1901 S. 235) omtrent den waarborg en de belasting der gouden en zilveren werken.

Gouden en zilveren voorwerpen worden, wanneer ze tot een zekeren graad van afwerking zijn gekomen, aan eene proef onderworpen, om het juiste gehalte te onderzoeken. Volgens art. 16 wordt voor het chloorzilver, dat bij een zeker soort proef in handen van den essayeur achterblijft, vergoeding betaald. Beziet men deze bepaling wel, dan houdt ze eigenlijk meer eene onteigening op kleine schaal in dan wel eene onbruikbaarmaking, Immers de eigendom gaat over, om praktische redenen. Een zeer klein deel zilver wordt omgezet in chloorzilver; nu behoudt de essayeur dit, en betaalt den prijs die in de wet vastgesteld is, om naderhand, wanneer hij eene grootere quantiteit bijeen heeft, alles weer om te zetten in zilver. Eene onbruikbaarmaking van eigendom zou het zijn, wanneer de overblijfselen (i. e. het chloorzilver) aan den eigenaar bleven. Nu is het een eigendomsovergang; maar nu onze wet het niet zoo beschouwt zullen wij het een onbruikbaarmaking moeten noemen, waarop in de toekomst de wet van art. 152 der Grondwet van toepassing is, met deze bijzondere bijomstandigheid, dat de overblijfselen in handen van den ambtenaar, die met de onbruikbaarmaking belast is, achterblijven.

Art. 21 houdt eene andere onbruikbaarmaking in: holle werken, draad en knopwerk, enz., waarvan men het ge-

halte niet langs den gewonen weg kan leeren kennen, worden onderzocht bij samensmelting van een of meerdere stukken, naar gelang van de grootte der partij. Zoo dit onderzoek de juistheid der aangifte bevestigt, wordt de waarde van het fatsoen der versmolten stukken den belanghebbende van rijkswege vergoed. In het tegenovergestelde geval wordt geene vergoeding gegeven, maar wordt den eigenaar de keuze gelaten tusschen verbreking der werken, of eene wijze van stempeling die het ware gehalte aanduidt. Terecht wordt in het eerste geval vergoeding gegeven, het is een proef, waardoor onbruikbaar gemaakt wordt, geheel en al overeenkomende met de monstername; er wordt vergoeding gegeven als in de boterwet. In het tweede geval wordt geen vergoeding gegeven, als straf voor de onjuiste aangifte, zonder dat dit echter een strafbaar feit is. Natuurlijk wordt ook voor de verbreking geen vergoeding gegeven; het is de keuze van den eigenaar zelven, wanneer deze plaats heeft.

Een eenigszins ander geval is het met art. 22. De essayeur is bevoegd de gouden en zilveren werken aangegeven als verwerkt op een der gewaarborgde gehalten, welke hem toeschijnen met ijzer, koper, hars of eenige andere vreemde stof opgevuld of ook op een bedekte wijze met soldeersel overladen te zijn, in tegenwoordigheid van den aanbieder door te snijden. Is het vermoeden juist, dan volgt er verbeurdverklaring en boete. Hier is bepaald bedrog bedoeld, de wet heeft er dan ook een strafbaar feit van gemaakt; de eigenaar is in overtreding. Is het vermoeden ongegrond gebleken, dan wordt zeer terecht de waarde van het fatsoen vergoed.

Art. 96 regelt de inbeslagneming bij bekeuringen, waar-

voor, als overal elders in onze wetgeving, nooit vergoeding wordt gegeven.

§ 10. De Wet, regelende de onteigening ten algemeenen nutte, van 28 Augustus 1851 S. 125 laatst gewijzigd bij de wet van 22 Juni 1901 S. 158 en de Wet tot regeling der gemeenschap door electrotechnische telegrafen, van 7 Maart 1852 S. 48 laatst gewijzigd bij de wet van 3 December 1869 S. 200 bevatten bijna geheel gelijkluidende bepalingen van eigendomsbeperking met schadeloosstelling.

Art. 9 der onteigeningswet luidt aldus:

Wanneer tot het maken van het plan (voor een werk ten openbaren nutte) gravingen, opmetingen, of het stellen van teekenen op iemands grond noodig geacht worden, moeten de bruikers dier gronden dat gedoogen, mits hun dat tweemaal vier en twintig uren van te voren door het hoofd van het gemeentebestuur schriftelijk zij aangezegd. De schade daardoor veroorzaakt, wordt door den kantonrechter begroot, en door den Staat vergoed. Deze verhaalt die kosten op hen, te wier name het werk wordt ontworpen.

Art. 3 der telegraafwet luidt: Wanneer tot het ontwerpen van eene telegrafische verbinding gravingen, opmetingen of het stellen van teekenen op iemands grond noodig worden geacht, moeten de bruikers dier goederen dit gedoogen, mits hun daarvan tweemaal vier en twintig uren tevoren door het hoofd van het gemeentelijk bestuur schriftelijk zij kennis gegeven.

En art. 4. De eigenaars van gronden waarover of waardoor een electro-magnetische telegraaf wordt gebracht, zonder dat daartoe onteigening wordt vereischt, zijn ge-

houden het plaatsen der noodige palen, het leiden der draden zoo boven als onder den grond, alsmede hetgeen voor de instandhouding der telegraaf vereischt wordt te dulden.

Art. 5 kent schadevergoeding toe, voor de schade die uit de toepassing der beide voorgaande artikelen mocht voortvloeien. Deze komt ten koste van hen, te wier name het werk wordt uitgevoerd.

Natuurlijk is art. 4 van ongelijk meer belang dan art. 3 en art. 9 der onteigeningswet, welke slechts eene tijdelijke beperking bevatten van zeer korten duur, tijdens den aanleg van het werk.

Boven onderscheidden wij tweeërlei beperking van den eigendom ten bate van een publiek werk (want dat wij met eene dergelijke beperking te doen hebben, is duidelijk); al naarmate ze diende om den aanleg of de exploitatie van een publiek werk mogelijk te maken; of wel om in verband met het bestaande werk de veiligheid der ingezetenen en de goede orde te beschermen. In het eerste geval meenden wij op het gebied der onteigening te zijn, in het tweede geval op dat van den politiemaatregel. Mij dunkt dat het geen twijfel laat, of de hier genoemde maatregelen behooren tot de eerste categorie; al zijn zij formeel niet onder de onteigening opgenomen. Men zag echter indertijd den aard der beperking zeer goed in, en kende daarom voor deze beperking van den eigendom schadeloosstelling toe. [1])

---

[1]) Bij de behandeling der wet op het bouwen enz. in den omtrek van vestingen van 21 December 1853 S. 128, liet het kamerlid DE KEMPENAER zich aldus uit: „Tot nu toe is aangenomen, dat men zich beperking van het genot van eigendom in het algemeen belang moet getroosten zonder schadeloosstelling. Men zegt dat art. 5 van de wet op de telegraaf daarop

In de memorie van toelichting werd gesproken van eene publiekrechtelijke dienstbaarheid, en een enkel kamerlid wenschte hier zelfs onteigening te doen plaats hebben. „Er is onteigening of men een el of een bunder neemt" zegt de heer BORSKI, en hij eischt onteigening van het kleine plekje grond waarop de paal staat, waarop het teeken gesteld wordt, van het kleine beetje aarde dat opgegraven wordt. Hierop is men niet ingegaan. En wij hebben hier deze vragen te beantwoorden:

1°. Houden deze bepalingen vernietiging of voortdurende onbruikbaarmaking van eigendom in? Dan vallen zij voorloopig onder art. 152 der Grondwet, maar zou bij mogelijke wetswijziging onteigening moeten worden voorgeschreven.

2°. Houden ze tijdelijke onbruikbaarmaking van eigendom in? Dan zullen ze practisch, zoolang wij slechts onteigening van eigendom kennen, steeds onder art. 152 der Grondwet vallen.

De schade, al de schade voortvloeiende uit de beperking van den eigendom, is tweeërlei: de directe schade bij het uitvoeren der verrichtingen toegebracht; en het „damnum re ipsa", zooals de afgevaardigde SASSEN het Nov. 1852, bij de behandeling der Wet op het bouwen in den omtrek der vestingen noemde; het nadeel toegebracht door het gedeeltelijk onttrekken van het vrije gebruik van den eigendom.

Ad 1um. In beide gevallen kan de directe schade, die bij

---

uitzondering maakt. Maar daar betrof het iets anders dan het eigenlijk gezegde belang van den Staat, vermits daar werd gehandeld over telegrafen, die worden daargesteld zoowel door den Staat als door particuliere ondernemingen en men daarin aantreft eerder een voorwerp van belang voor vele ingezetenen, niet zoozeer een eigenlijk staatsbelang."

het verrichten der werkzaamheden wordt toegebracht, in onbruikbaarmaking, of vernietiging bestaan; er kunnen boomen omgehakt, planten vernield moeten worden. Maar verder heeft noch vernietiging, noch onbruikbaarmaking plaats. Noch het leiden van draden boven of onder den grond, noch het verrichten van werkzaamheden tot instandhouding der telegraaf kan onbruikbaarmaking genoemd worden; en naar ik meen, evenmin het plaatsen der telegraafpalen. Dit is gebruik van den grond op volkomen normale wijze. In de Kamer sprak men nog in anderen zin van onbruikbaarmaking. Wanneer een terrein bouwgrond is, zeide men, en men zet er zoo'n paal op, dan is die grond verder als bouwgrond onbruikbaar gemaakt; daarvoor moet dan volle schadeloosstelling gegeven worden. Zulk eene beteekenis aan het woord „onbruikbaarmaking" te geven gaat m. i. niet op. Grond is nooit bouwgrond, de eigenaar bestemt hem slechts daartoe. Grond is grond en voor allerlei doeleinden geschikt; en al zet men er een paal op, dan is het verre, dat die grond nu onbruikbaar zou geworden zijn.

Ad. 2um. Evenmin is het maken van tijdelijke gravingen, opmetingen, of het tijdelijk stellen van teekenen eene tijdelijke onbruikbaarmaking: het is alles onder tijdelijk gebruik van eigendom te begrijpen.

Hebben uit den aard der zaak art. 9 der onteigeningswet en art. 3 der telegraafwet veelvuldige toepassing gevonden, anders is het met art. 4 der telegraafwet. „Nimmer heeft zich een particulier lichaam beroepen op deze bepaling om tegen den wil des eigenaars stellingen op huizen te plaatsen, terwijl de Staat er een heel om zichtig gebruik van heeft gemaakt. Nauwelijks een enkel voorbeeld is aan te halen, dat men aldus over particuliere

terreinen is gegaan" schrijft de heer VAN IJSSELSTEIN in de Vragen des Tijds van 1896.

Paste men de telegraafwet op de telefoon toe, dan zou dat heel anders kunnen worden. Het feit dat de arrondissementsrechtbank te Amsterdam had uitgemaakt, dat dit niet mocht geschieden [1]), gaf aanleiding tot het indienen van een ontwerp-telefoonwet, in de zitting 1883—1884. (Bijlagen '83—84 en 84—85 no. 18. Handelingen blz. 1048). Het doel van dit ontwerp was, de telegraafwet op de telefoon toepasselijk te maken, en met een paar verdere bepalingen aan te vullen. Eene daarvan betrof art. 4; men wilde de beperkingen van den eigendom met eene vermeerderen; het verwijderen der boomtakken, die aan de geleidingen hinderlijk zijn of door hun groei mochten kunnen worden. Dit zou zeer zeker een voortdurende onbruikbaarmaking van eigendom zijn geweest, hoewel eene onbelangrijke. De schade zou gering zijn geweest.

Intusschen het ontwerp is nooit Wet geworden. Onlangs werd weer een ontwerp telegraaf- en telefoonwet ingediend, [2]) nadat eene 17 December 1897 benoemde staatscommissie 13 December 1900 haar rapport uitgebracht had. Het is geheel op de grondslagen van het oude gebouwd. De eigendomsbeperking is ingekrompen, o. a. ligt de last van art. 4 niet meer op afgesloten terreinen en erven, die met bewoonde perceelen een geheel vormen. Het snoeien van boomen of beplantingen die hinderlijk zijn is weer opgenomen. Waar schade geleden wordt, tenge-

---

[1]) De laatste beslissing hieromtrent van den H. R. van 14 December 1902, *Weekblad* 7849 luidt nog in denzelfden zin.

[2]) Bijlagen 1902—1903 N°. 57.

volge van de in het wetsontwerp voorgestelde eigendomsbeperkingen wordt vergoeding toegekend. [1])

§ 11. De Wet tot regeling van de Jacht en Visscherij van 13 Juni 1857, S. 87, laatstelijk gewijzigd bij de Wet van 13 Juli 1896, S 105.

Deze wet, die het recht van jagen en visschen regelt en beperkt, bevat o. a. de volgende politiemaatregelen.

Volgens art. 35 mogen geen zwanendriften, eendenkooien of duiventillen worden opgericht zonder toestemming des Konings en bewilliging van de eigenaren der betrokken gronden, de Gedeputeerde Staten gehoord. De rechter, eene veroordeeling wegens overtreding van dit artikel uitsprekende, gelast tevens de opruiming van wat buiten de toestemming was opgericht zonder vergoeding, daar de eigenaar in overtreding is.

Volgens art. 21 worden levende kievitten of nachtegalen, bij bekeuringen aangehaald, zoodra zij niet meer in het rechtsgeding noodig zijn, in vrijheid gesteld — eene onbruikbaarmaking van eigendom en voorgoed — wegens overtreding. Aan vrijspraak wordt blijkbaar niet gedacht.

Volgens art. 45 worden de voorwerpen waarmede overtreding is gepleegd inbeslaggenomen, steeds zonder schadeloosstelling, en bij veroordeeling verbeurd verklaard ten behoeve van 's Rijks schatkist. Heel juist is deze uitdrukking „ten bate van 's Rijks schatkist" niet, want een deel dezer voorwerpen wordt volgens art. 47 ver-

[1]) Voor gelijksoortige eigendomsbeperkende bepalingen als in deze wetten vergelijke men nog de wet van 10 November 1900 S. 176, houdende algemeene regels omtrent het Waterstaatsbestuur, artt. 9—11; de begrafeniswet art. 2; de wet op de veeartsenijkundige politie art. 31.

nield. Vernietiging van eigendom is deze vernieling echter niet te noemen; de zaken, eenmaal verbeurd verklaard, zijn geen eigendom meer.

§ 12. De Wet van 7 April 1869 betreffende maten, gewichten en weegwerktuigen, S. 57, laatst gewijzigd bij de Wet van 2 Mei 1897 S. 122, bevat de bepaling (art. 34) dat: valsche en andere dan wettelijke maten, gewichten en meet- en weegwerktuigen, in beslag genomen worden; en zelfs bij vonnis van vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging, verbeurdverklaring en vernietiging bevolen kan worden zonder schadeloosstelling. De verbeurdverklaring zal wel een lapsus calami zijn, [1]) van straf kan toch geen sprake zijn, waar vrijgesproken of van rechtsvervolging ontslagen wordt; en verbeurdverklaring is eene bijkomende straf. Dan blijft echter de politiemaatregel van vernietiging over. Waarom wordt hier geene schadevergoeding toegekend? Men zal misschien zeggen: dit zijn zaken waarvan het bezit verboden is. Maar dat het bezit verboden is, zou dan toch alleen juist uit dit art. 34 blijken. Was het bezit van deze zaken verboden, dan zou het enkele bezit immers eene overtreding vormen, en de bezitter bloot daarom veroordeeld worden. Maar art. 11 verbiedt slechts „het bezitten of voorhanden hebben van niet met deze Wet of met Onze ter uitvoering daarvan genomen besluiten overeenkomstige maten, gewichten of weegwerktuigen, op plaatsen, bestemd of gebruikt tot het verkoopen, inkoopen, afleveren of in ontvangnemen van waren, of waar die voor-

[1]) Het artikel ging in de Tweede Kamer zonder ééne opmerking uit te lokken door.

werpen tot grondslag van heffingen of andere ontvangsten strekken."

Art. 5 bepaalt: Alvorens ten verkoop aangeboden, of in den handel gebracht te worden, ondergaan de maten, gewichten, weegwerktuigen en gasmeters eene verificatie en eene stempeling. Maar dit duidt alweer hoogstens aan, dat degene die dergelijke voorwerpen verkoopt, zonder dat ze geverifieerd en gestempeld zijn, in overtreding is, niet dat dergelijke voorwerpen niet mogen bestaan, of dat de bloote bezitter in overtreding zou zijn.

§ 13. Wet tot vaststelling van bepalingen betrekkelijk het begraven van lijken enz. van 10 April 1869, S. 65, laatst gewijzigd bij art. 33 van de gezondheidswet van 21 Juni 1901 S. 157.

Art. 2 van deze Wet bepaalt:

Lijken, die uit hoofde van den staat van ontbinding niet naar eene begraafplaats kunnen worden overgebracht, worden ter plaatse waar zij gevonden zijn of in de onmiddellijke nabijheid, zonder kist mits ter diepte van ten minste één meter begraven, met ongebluschte kalk ter hoogte van twee decimeter en verder met aangestampte aarde overdekt.

Is het niet mogelijk dat de begraving in dit artikel bedoeld, in Rijks of Gemeentegrond geschiedt, dan moeten de eigenaars of bruikers van den grond, dien de burgemeester daartoe aanwijst, de begraving aldaar gedoogen. De schade die aan den eigendom mocht worden veroorzaakt, wordt door den Staat of de Gemeente vergoed. Als schade komt niet in aanmerking de aanwezigheid van het graf zelf.

In verband hiermee art. 25:

Eene gesloten begraafplaats blijft gedurende tien jaren onaangeroerd liggen. Na dien tijd is het verbod van art. 16 (binnen een zekeren afstand gebouwen op te richten of putten te graven) opgeheven en mag de grond tot bezaaiing of beplanting worden gebruikt, mits hij niet dieper dan 0.5 meter worde vergraven. Uitgraving ter meerder diepte is binnen dertig jaar na de sluiting niet dan met vergunning van Gedeputeerde Staten geoorloofd.

Op een vraag van een der afgevaardigden heeft de minister FOCK uitdrukkelijk geantwoord dat de bepaling van art. 25 ook op de begraafplaats van art. 2 slaat.

Het resultaat van de toepassing van art. 2 is dus, dat een eigenaar van het gebruik van een gedeelte van zijn grond 10 jaar lang geheel is ontzet en er de daarop volgende 20 jaren, tenzij met vergunning van gedeputeerde Staten niet dieper dan een halve meter mag vergraven. Men discussieerde er over of het hier onteigening dan wel beperking van den eigendom was; en concludeerde tot het laatste, en terecht. Hoewel de afgevaardigde WESTERHOF er nog op wees dat juist de aanwezigheid van een graf de schade kon veroorzaken, wilde men toch hiervoor geene vergoeding geven, terwijl men wel vergoeding wilde geven voor de oogenblikkelijke schade, toegebracht door het maken van het graf. Een in 't oog springend voorbeeld, hoe men altijd op het oog had: tastbare schade, directe aantasting van het voorwerp, zooals bijv. het plattrappen van bezaaiden grond, het ontwortelen van planten. Veelal zal deze schade in vernietiging of onbruikbaarmaking bestaan. In verband met de laatste zinsnede van het 3e lid van art. 2, schrijf ik dan ook aan deze bedoeling het toekennen van schadevergoeding toe; ik ben het niet eens met Mr. OPPENHEIM, die hier eene

beperking ten behoeve van een werk ten openbare nutte, althans geen politiemaatregel ziet, en daaraan de schadeloosstelling toeschrijft [1]). In verband echter met art. 25 heeft ook door de aanwezigheid van het graf eene tijdelijke onbruikbaarmaking van den grond plaats. Ieder normaal gebruik is onmogelijk geworden. Na tien jaren is er niet meer dan beperking in het gebruik; maar voor de eerste tien jaar mag men zeker, geldt eens de wet van art. 152, de beperking voor onbruikbaarmaking houden.

Volgens art. 16, 3e lid, is het verboden binnen een bepaalden afstand van een begraafplaats gebouwen op te richten of putten te graven. Wordt deze bepaling overtreden, dan worden de gebouwen en putten opgeruimd, zonder schadeloosstelling. Daar er sprake is van het oprichten en graven, niet van het hebben van gebouwen en putten, heeft de bepaling geen kracht tegen wat er was vóór de begraafplaats werd ingericht. Of voor deze, die nu toch ook moeten worden opgeruimd, vergoeding wordt gegeven, wordt in de Wet niet gezegd. Op grond van dergelijke bepalingen in andere wetten [2]) zouden wij bevestigend antwoorden.

Ten slotte nog eene onbruikbaarmaking in art. 46 van de overgangsbepalingen: bestaande begraafplaatsen, die

---

[1]) Juristenvergadering van 1887.
Dat wij hier met een politiemaatregel te doen hebben blijkt ook uit het volgende: Hier wordt niet, als in de telegraafwet, de schade overgebracht op hen, ten bate van wie ze wordt berokkend — wat toch zeer goed mogelijk was: b.v. op de erfgenamen van den overledene. Evenmin geschiedt dit bij art. 31 der veeartsenijwet, ook een politiemaatregel; wel daarentegen in de Waterstaatswet van 1900 (art. 9—11) — maatregelen ten bate van een werk ten openbaren nutte.

[2]) Spoorwegwet art. 68.

op een naar de bepalingen van deze Wet te korten afstand van eene bebouwde kom liggen, worden, zoo zij schadelijk zijn voor de volksgezondheid, krachtens besluit van Gedeputeerde Staten door den burgemeester gesloten. Is de begraafplaats eene bijzondere, dan zal de maatregel eene onbruikbaarmaking van eigendom zijn, die ook schade kan veroorzaken. Men zou daarom een onderscheid willen gemaakt zien tusschen die begraafplaatsen, die op dien korten afstand van eene bebouwde kom zijn aangelegd; deze zijn in zichzelf schadelijk voor de gezondheid; en die, welke daar al lagen toen de bebouwde kom der gemeente werd uitgebreid, zoo dat door het bouwen het gevaar voor de gezondheid ontstond; niet door het aanleggen van de begraafplaats. In dit laatste geval zou vergoeding van de schade in aanmerking komen, zoo die er is.

§ 14. De Wet tot regeling van het veeartsenijkundig staatstoezicht en de veeartsenijkundige politie van 20 Juli 1870 S. 131, laatst gewijzigd bij art. 34 der gezondheidswet van 21 Juni 1901, S. 157.

De eerste verordening over dit onderwerp was „de Publicatie van het uitvoerend Bewind der Bataafsche Republiek tot voorkoming en afwending der Runderpest, gearresteerd 26 December 1799 het vijfde jaar der Bataafsche Vrijheid." [1]) En sedert hebben onze gewesten heel wat veeartsenijkundige regelingen zien komen en verdwijnen. Zeer terecht ziet men al blijkens die proclamatie in, dat stuiting van veeziekten eene zaak van alge

[1]) Olivier. Proeve over de beperking van den eigendom, blz. 99 s. q.

meen belang is. „Alle middelen behooren te worden uitgedagt en daargesteld om ook dit onheil (de alles vernielende Runderpest, die deeze bronnen van welvaart (landbouw en veeteelt) te meermalen in ons Vaderland bijna geheel gestopt heeft, voor te komen en af te wenden." En het middel is: het dadelijk slachten van het besmette vee — tegen behoorlijke vergoeding. Hier komt dadelijk op den voorgrond de schadeloosstellingsvraag. Bij de ziektenwetgeving een heel bijkomstig iets, dat bij de behandeling in de Kamers nauwlijks de aandacht trok, (op den voorgrond toch stond: het staatstoezicht op de gezondheid), is de schadeloosstelling dadelijk geworden het merg van de veeartsenijkundige wetten. Het gold hier toch niet in de eerste plaats de volksgezondheid, maar oeconomische, zelfs geldelijke belangen. Men wilde den veestapel in het groot voor schade bewaren; daarvoor moest den enkelen boer schade worden toegebracht. Hoe die twee zaken te combineeren, en tot een rechtvaardige oplossing te brengen? Men maakte een rijkswet omdat de zaak van algemeen belang is; maar beweerde dan weer dat ze alleen de „direct belanghebhebbenden, de veehouders raakte" en deze dus de schadeloosstelling hadden te betalen. „Dat de billijkheid vordert dat deeze alzoo te lijden schaade, door zoodanige ingezetenen, welker vee men door deezen maatregel tracht te behouden, worde gedragen. Dat te dier einde noodzakelijk is dat er hoe eer zoo beter door deeze, zulk een direct belang hebbenden, een Fonds tot het doen van deeze Proef worde bijeen gebragt, geëvenredigd naar het bijzonder belang, hetwelk ieder van dezelve heeft, dat is naar het getal der Beesten." Zoo wordt tot stand gebracht een gedwongen onderlinge verzekering van de land-

bouwers tegen de nadeelen van het slachten der zieke runderen. De Staat dwingt tot slachten, de Staat dwingt tot het geven van vergoeding; maar de vergoeding wordt opgebracht door de landbouwers zelf, en wel in den vorm van eene belasting. Hiermee wordt een fonds gevormd, waaruit de vergoeding betaald wordt. Het fonds is teniet gegaan. Meerdere wetten hebben sedert dien bestaan.

De Wet van 15 September 1866 tegen de veetyphus huldigt voor het eerst de nieuwere theorie door OLIVIER aangegeven: „Het afmaken van het vee is in het belang der geheele gemeente: dus is ook het de geheele gemeente, ten behoeve van welke de schade geleden wordt, die de schade vergoeden moet." En op dit standpunt staan alle verdere veeartsenijkundige wetten. De definitieve regeling kwam tot stand bij de Wet van 20 Juli 1870.

De kern der Wet ligt in art. 34. „Door Ons wordt bij algemeenen maatregel van inwendig bestuur, een commissie van deskundigen gehoord, aangewezen welke ziekten van het vee voor besmettelijk worden gehouden, waarbij tevens wordt vastgesteld, welke der in deze Wet genoemde maatregelen bij het heerschen of bij het dreigen van elk dier ziekten moeten toegepast worden." De toepassing der navolgende bepalingen hangt dus af van den inhoud van het K. B.

Bij art. 9 is den districtsveeartsen een nauwkeurig toezicht op den gezondheidstoestand van den veestapel opgelegd; zij moeten de markten bezoeken en de plaatsen waar openbare verkoopingen van vee worden gehouden; en de inbeslagneming en afzondering van aan een besmettelijke ziekte lijdend vee gelasten.

Wanneer zich bij eenig stuk vee verschijnselen van besmettelijke ziekte openbaren, is de houder of hoeder

verplicht onmiddellijk daarvan kennis te geven aan den burgemeester der gemeente waar het vee zich bevindt. Dat vee moet dan afgezonderd worden gehouden (art. 14) De begrippen onbruikbaarmaking en bloote beperking in het gebruik liggen in deze genoemde 2 artikelen dicht bij elkaar. De inbeslagneming van art. 9 is eene tijdelijke onbruikbaarmaking: de bedoeling is: het vee tijdelijk aan ieder gebruik te onttrekken. De afzondering van art. 14 is eene bloote beperking in het gebruik: de veehouder kan alles met zijn vee doen, behalve juist het in aanraking brengen met zijn ander vee.

Volgens art. 17 wordt op het erf van den veehouder een kenteeken gezet, om het aanwezig zijn van de ziekte aan te duiden. Dit is niet te beschouwen als onbruikbaarmaking van het kleine stukje grond, waarop de paal staat, maar als bloote beperking, gebruik van den grond. Natuurlijk is hieraan nog een verder afliggende, een niet onmiddellijk voortvloeiende schade verbonden; iedereen weet nu, dat de ziekte op het erf heerscht, en dit zal den eigenaar allicht nadeel toebrengen. Met dit nadeel heeft de Staat geen enkele reden zich te bemoeien; het vloeit toch indirect voort uit de ziekte van het vee; het stellen van den paal is slechts de waarschuwing tegen een gevaar dat dreigt.

Wanneer afmaking van vee noodig is, geschiedt dat krachtens de Grondwet van 1848, na onteigening; maar enkele van de onteigeningswet afwijkende bepalingen worden hieromtrent gegeven, in de artt. 24 en volgende. Voor het aangetaste vee wordt gegeven: ten minste de helft en ten hoogste het volle bedrag van de waarde, die het in gezonden toestand zou gehad hebben. Het Koninklijk Besluit ter uitvoering der Wet gegeven

(van 10 Juli 1896 S. 104) heeft den maatstaf naar welken de waardeering geschiedt vastgesteld op 50 %; bij mond- en klauwzeer op 90 % der waarde, die het vee in gezonden toestand zoude hebben. Dit hangt natuurlijk samen met den invloed, dien de ziekte op de waarde van het dier heeft. Bij veepest en andere ziekten is het zieke vee zoo te zeggen niets waard. Alleen de huid zou gebruikt kunnen worden. De schadeloosstelling berust dus op de kans die het vee heeft, beter te worden en de volle waarde terug te krijgen. Die kans heeft de wet op 50 % gesteld. Bij mond- en klauwzeer ligt de zaak anders. De melk van zulke dieren is gevaarlijk en de dieren zelf zijn een gevaar voor besmetting; maar het vleesch is te gebruiken. Deze dieren worden dan ook niet na de afmaking vernietigd; alleen de ingewanden en zoo noodig de koppen worden verbrand of begraven. [1]).

Voor de verdachte dieren wordt steeds de volle waarde gegeven. Deze worden dus als volkomen gezond gerekend. De verdenking van ziek zijn wordt niet beschouwd als invloed hebbende op de waarde, maar leidt eenvoudig tot administratieve maatregelen. Terwijl men bij de zieke dieren wel de kans rekent, dat ze beter kunnen worden, wordt

---

[1]) Ook de aan longziekte lijdende afgemaakte dieren worden niet vernietigd. Toch wordt voor deze maar 50 % gegeven. De inconsequentie is hieruit te verklaren, dat de uitzondering gemaakt voor het mond- en klauwzeer gevolg is van eene wetswijziging (15 April 1896 S. No. 68), opzettelijk met het oog op deze ziekte, die in de laatste jaren zoo sterk geheerscht heeft, gemaakt. Men vond toen 50 % te weinig voor aan deze ziekte lijdende dieren, maakte de wijziging en dacht verder waarschijnlijk aan de longziekte niet. Men hoopte door deze milde bepaling den veeboer tot een nauwkeurige opgave der gevallen te kunnen brengen, om zoo op de hoogte te komen van den waren staat der ziekte.

In het verslag uitten zich enkele leden, dat men de vergoeding ook moest laten afhangen van de hevigheid der ziekte. Hierop is men niet ingegaan.

hier de officieel geconstateerde kans, dat het dier de ziekte al in zich opgenomen heeft, niet meegerekend; hoewel men bij eventueelen verkoop zeer zeker merken zou, dat de waarde gedrukt was door het in aanraking komen met het zieke vee.

De toestand van het vee wordt beoordeeld naar het oogenblik, dat het in het bezit van den burgemeester overgaat.

Eveneens worden onteigend de roerende voorwerpen (art. 25) die vernietigd moeten worden, omdat ze om de eene of andere reden gevaar voor besmetting opleveren: dit zullen vooral voorwerpen van stalgebruik zijn, melkemmers, ruif enz.

Volgens art. 27 vervalt bij strafbaar gestelde overtreding van de bepalingen der wet, in geval van veroordeeling, de aanspraak op schadevergoeding: eene toepassing van het in onze wetgeving overal aangenomen principe: geene vergoeding bij overtreding van eene wetsbepaling.

In dit geval is de toepassing van dat beginsel echter eene ongeoorloofde. Er wordt onteigend, en grondwettelijk wordt niet onteigend dan tegen schadeloosstelling. Geen wet is bij machte die schadeloosstelling te doen vervallen. Art. 27 was dus ongrondwettig onder de G. W. van 1848.

Volgens art. 29 worden op last van den burgemeester besmette hoeven of weiden afgesloten: tijdelijke onbruikbaarmaking zonder vergoeding; een afgesloten erf is zoolang voor niets te gebruiken, dat is de bedoeling van den maatregel. Ook de naastaangelegen landerijen kunnen worden afgesloten zonder vergoeding. De afgevaardigde Hoffman (die de afsluiting indertijd ook onbruikbaarmaking noemde) vroeg hier schadeloosstelling. De

bedoeling was duidelijk. Die erven zelve leveren geen gevaar op, zij zijn zoo te zeggen onschuldig.

Vastleggen van honden kan worden bevolen. Voor trekhonden is dit wel tijdelijke onbruikbaarmaking te noemen. Het dier is voor ieder normaal gebruik verloren. Ook hier geen vergoeding. Losloopende honden kunnen door de ambtenaren van politie worden gedood (art. 30). Schadeloostelling wordt hiervoor niet gegeven, de eigenaar is in overtreding. Hier heeft geene onteigening plaats omdat er van geen besmetting sprake is. Al evenmin is er in twee andere gevallen onteigening voorgeschreven. Art. 31 luidt (de 1ste alinea): Omtrent de verplichting tot en de plaats en de wijze van begraven, of op andere wijze vernietigen van het volgens deze wet afgemaakte of aan eene besmettelijke ziekte gestorven vee, en van andere voorwerpen — onschadelijk maken van mestvaalten, worden de voorschriften gevolgd, door Ons gegeven of te geven.

Hieruit blijkt: 1°. Dat de mestvaalten met evenveel gemoedsrust worden „onschadelijk" gemaakt zonder vergoeding of onteigening als in de ziektenwet [1]).

2°. Dat ook verbranding, begraving of vernietiging op andere wijze van aan een besmettelijke ziekte gestorven vee niet tot onteigening aanleiding geeft, hoewel hier toch zeker sprake is van besmetting. Waarschijnlijk meende men dat het gestorven dier geen waarde meer had, en daarom niet onteigend behoefde te worden.

Zooals de stof nu geregeld is (het gestorven vee wordt door de zorg van den eigenaar onschadelijk gemaakt) gelijkt deze vernietiging meer op een gedwongen

---

1) Men vergelijke die wet hieronder.

maatregel door den eigenaar zelf toe te passen, dan op eene onbruikmaking door het openbaar gezag. Regelmatiger ware het wanneer ook in dit geval de onschadelijkmaking direct door de overheid zelve geschiedde. Volgens het K. B. van 10 Juli 1896 (S. 104) wordt voor het gestorven dier of de overblijfselen daarvan geene schadeloosstelling gegeven (art. 3), behoudens:

1°. In gevallen en naar den maatstaf door den Minister van Binnenlandsche Zaken te bepalen, eene gedeeltelijke voor de huid van het dier.

2°. Was het dier ingeënt, dan kan ook eene door den Minister van Binnenlandsche Zaken te bepalen schadeloosstelling worden gegeven, wanneer het dier binnen een bepaalden tijd aan de ziekte waartegen het was ingeënt, gestorven is. Dit laatste bedoelt echter m. i. meer eene vergoeding voor het vermoedelijk sterven van het dier tengevolge der inenting dan wel voor het vernietigen te geven, althans ik veronderstel dit naar aanleiding eener vergelijking met art. 1 der wet van 8 Aug. 1878 S. 115 tot beteugeling der longziekte; waar ook vergoeding wordt gegeven wanneer een dier tengevolge van inenting gestorven is.

Onder de strafbepalingen komen de volgende politiemaatregelen voor:

Volgens art. 35 worden roerende voorwerpen waarmede eene overtreding heeft plaats gehad, in beslag genomen en kunnen dan aanstonds (art. 36) wanneer ze uithoofde van gevaar van besmetting niet ter bewaring geschikt zijn, of ter uitvoering van het vonnis voor zooveel in het belang der gezondheid of ter wering van besmetting noodig is, (art. 35) worden vernietigd of onschadelijk gemaakt. In geval van vrijspraak wordt vergoeding

gegeven, bij veroordeeling niet. [1]) Deze bepaling lijkt mij niet in overeenstemming met de Grondwet van 1848. Er is sprake van wering van besmetting, dus behoorde er onteigening plaats te hebben. Echter, buiten de Grondwet van 1848 gerekend, schijnt het mij toe, dat voor besmette zaken, ook bij vrijspraak nooit vergoeding gegeven moet worden, omdat zij als in zichzelve schadelijk en gevaarlijk te beschouwen zijn.

In verscheidene wetten zullen wij evenals hier de vernietiging van eigendom als veiligheidsmaatregel in verband met eene strafprocedure ontmoeten, dus bij vermoeden van wetsovertreding, en dan zullen wij de regelingen vrij inconsequent bevinden. De volgende punten verdienen daarbij de aandacht.

De maatregel kan òf alleen bij het eind van het proces, dus bij het vonnis, worden toegepast, òf ook reeds bij den aanvang. Is het eerste het geval, dan heeft dit òf alleen bij veroordeelend vonnis plaats, òf ook bij vrijsprekend vonnis, men meent dan, trots het vrijsprekend vonnis, dat de voorwerpen *gevaarlijk zijn*.

Bij veroordeeling wordt met twee uitzonderingen geen vergoeding gegeven; bij vrijspraak wordt nu eens vergoeding gegeven, dan weer niet. Volgens de boven vooropgestelde beginselen zou de Wet van art. 152 der G.W. in geen van deze gevallen vergoeding toekennen; de voorwerpen worden vernietigd *omdat ze schadelijk zijn*. En voor

---

[1]) Art. 36 spreekt van schadeloosstelling in geval van vernietiging alleen; art. 35 zoowel in geval van onschadelijkmaking als van vernietiging, eene inconsequentie. Art. 36 gaat blijkbaar uit van de stelling dat onschadelijkmaking (ontsmetting) geene schade toebrengt. Maar dan had art. 35 evenzoo gesteld moeten zijn.

schadelijke zaken kan geene vergoeding geëischt worden.

Al naarmate de vernietiging plaats heeft bij den aanvang van het strafproces of volgens het vonnis, is ook de regeling der schadeloosstelling verschillend, in het eerste geval worden de voorwerpen gewaardeerd door een deskundige en wordt die som uitgekeerd, in het tweede geval bepaalt de rechter de schadeloosstelling.

Deze wet huldigt dus het volgende stelsel: vernietiging is steeds mogelijk; bij vrijspraak vergoeding, bij veroordeeling geene vergoeding, de eigenaar is dan in overtreding.

Talrijke bepalingen van beperking van eigendom bevinden zich nog in de Wet zelve, en in het K. B. Enkele van deze gaan met schadeloosstelling gepaard. Wanneer, zegt art. 31 der wet, begraving of verbranding niet geschieden kan op het erf waar het vee afgemaakt is, geschiedt dit „ter naaste lage" op anderer grond en wordt de eventueel veroorzaakte schade aan den eigenaar van den grond vergoed; deze bepaling, eene navolging van art. 2 der begrafeniswet, maakt, hoewel ze evenals dat artikel eene politierechtelijke beperking inhoudt, niet het voorbehoud dat de aanwezigheid van het graf zelf niet als schade wordt berekend. Men zal dus behalve de schade toegebracht bij het maken van den kuil, enz. ook alle andere schade, direct gevolg van den maatregel, moeten vergoeden.

De eerste kan dikwerf in onbruikbaarmaking of vernietiging van eigendom bestaan. Maar ook de bloote aanwezigheid van het graf kan tot onbruikbaarmaking leiden. Volgens het K. B. van 9 Juni 1885 S. 125 nl. moet, waar zulks door den burgemeester in overleg met den districtsveearts noodig wordt geacht, de begraafplaats onmiddellijk

na de begraving door eene stevige omheining, die voor vee ondoordringbaar is, afgesloten gehouden worden. Het binnentreden van die omheinde plaats is binnen dat tijdperk verboden, behalve met verlof of op last van den burgemeester. Voor deze onbruikbaarmaking komt den eigenaar krachtens art. 31 vergoeding toe.

Wanneer het door den districtsveearts noodzakelijk wordt geacht, moeten de veehouders hun vee op last van den burgemeester opstallen of ophokken in plaats van het in de wei te laten loopen. Voor de hieruit voortvloeiende buitengewone kosten van veevoeder kan door den Minister eene gedeeltelijke schadeloosstelling worden toegekend. Dit is een van de weinige voorbeelden in onze wetgeving van vergoeding voor door eigendomsbeperking indirect toegebrachte schade. Ten slotte houdt de wet in artt. 29 en 31 bepalingen omtrent ontsmetting in, waarvan eene enkele tot onbruikbaarmaking kan leiden: nl. ontsmetting van kleederen in art. 29. Bij ontsmetting van stallen en andere gebouwen zal dat wel nooit het geval zijn.

Eene wet van 2 Juni 1875 S. 94, stelt, met behoud der algemeene voorschriften van de wet van 25 Juli 1870 S. 131, enkele afwijkende bepalingen vast betreffende de veeartsenijkundige politie ten opzichte van paarden van het leger; hoofdzakelijk om in de plaats der in de wet van 1870 genoemde burgerlijke overheid militaire autoriteiten te stellen.

§ 15. De Wet van 5 Juni 1875 S. 110 tot vaststelling van bepalingen bij het voorkomen van hondsdolheid, laatst gewijzigd bij de Wet van 15 April 1891 S. 80.

De bepalingen der wet van 1870 zijn toepasselijk op gevallen van hondsdolheid bij vee; deze wet is alleen toepasselijk op dolle honden en katten. Aanleiding tot de wet gaf het arrest van den H. R. van 8 December 1873, (Weekblad van het Recht N⁰. 3572), hetwelk besliste dat voor het dooden van een dollen hond onteigening noodig was.

Zoodra er een vermoedelijk geval van hondsdolheid ter kennis van een der aangewezen ambtenaren komt, doen zij een onderzoèk plaats hebben door den veearts. Indien het blijkbaar gevaarlijk is, het dier in leven te laten, kan nog vóór dat onderzoek afmaking plaats hebben [1]). Bevindt de veearts het dier dol, of twijfelt hij, dan wordt het terstond afgemaakt; in beide gevallen worden de overblijfselen verbrand of onschadelijk gemaakt, alles zonder onteigening of vergoeding. Voorwerpen die met zoodanige honden of katten in aanraking zijn geweest worden gereinigd of ontsmet [2]), of indien de veearts het noodig oordeelt, verbrand des noods na onteigening. Dat des noods is wonderlijk. Of er is sprake van besmetting, dan geldt art. 147 van de grondwet van 1848 en er moet onteigend worden; óf er is geen sprake van besmetting, dan is er ook nooit sprake van onteigening. Het artikel is een voorbeeld van de weerstreving, waarmee men art. 147 toepaste.

Volgens art. 3 kan de burgemeester, in geval hondsdolheid in de gemeente voorkomt, het bevel geven de honden te muilkorven. Bij vermoedelijke overtreding van

---

[1]) Het aanvankelijk ontwerp ging veel verder. Art. 1 daarvan luidde: Provinciale besturen en gemeenteraden zijn bevoegd bij provinciale reglementen of plaatselijke verordening afmaking van zwervende of losloopende honden te bevelen als maatregel van politie, en zonder verplichting tot schadevergoeding aan diegenen, die zich later als eigenaren mochten doen kennen.

[2]) Deze ontsmetting kan tot onbruikbaarmaking leiden.

dit bevel wordt de hond in beslag genomen. Is hij blijkbaar gevaarlijk, dan wordt hij direct afgemaakt; ook bij vonnis, hetzij veroordeelend, hetzij vrijsprekend, kan afmaking bevolen worden.

Geen enkele bepaling van schadeloosstelling in deze wet. [1]) Allereerst heeft men zich geëmancipeerd van art. 147 van de grondwet. Toch laat het dunkt mij geen twijfel of er is hier „besmetting". De besmettelijkheid moge van eenigszins andere natuur zijn dan in de meeste gevallen en alleen door bijten worden overgebracht, daarom is er toch niet minder besmetting. Maar men wilde nu eenmaal de verkeerde bepaling zoo min mogelijk toepassen, en meende er hier wel buiten te kunnen. [2])

Waarom men geen schadeloosstelling wilde geven, heeft men op allerlei vreemde wijze trachten te motiveeren: de hond zou niets meer waard zijn; de hond zou eene zaak buiten den handel zijn; de hond zou eenvoudig geen eigendom zijn. M. i. kan de hond wel wat waard zijn (nl. de huid), berust de bewering, dat hij een zaak buiten den handel is op geene enkele wetsbepaling en is er geen reden te beweren, dat hij geen eigendom is; maar wordt zeer terecht in geen geval schadeloosstelling gegeven, omdat de hond een in zichzelf schadelijk en gevaarlijk voorwerp is. Daarom wordt ook terecht voor

---

[1]) In de 1e Kamer vraagt men: „Zal de schade aan hen, die eene jachtakte hebben en nu met gemuilbande honden niet jagen kunnen, vergoed worden?" Men is er niet op ingegaan. Dit zou geweest zijn een lucrum cessans door bloote eigendomsbeperking, een geheel indirect toegebrachte schade vergoeden.

[2]) De minister zegt in de Memorie van antwoord: „Hier is geene onteigening, wel bij andere ziekten, omdat bij geen van die ziekten het aangetaste dier neiging heeft menschen en dieren aan te vallen." — Een vreemd argument!

de besmette zaken geene vergoeding geven. Kunnen deze niet meer ontsmet worden, dan zijn ze schadelijk.

§ 16. Hadden wij tot nu toe op de tuberculose bij het rundvee alleen de algemeene bepalingen der wet van 20 Juli 1870 S. 131 en verder de kleine wet van 8 Augustus 1878, S. 117 [1]) met het Besluit van 17 Augustus daaraanvolgende: in navolging van andere landen heeft de regeering in de zitting 1900—1901, 18 October, een geheel nieuw en uitvoerig ontwerp ingediend (Bijlagen N°. 112). Het is evenwel niet tot openbare behandeling van dit ontwerp, dat nog gewijzigd is, gekomen; het nieuwe ministerie heeft het niet overgenomen. Op het oogenblik zal men waarschijnlijk in de onderzoekingen van prof. KOCH en de uitkomsten daarvan, aanleiding vinden, om het onderwerp vooreerst niet aan te roeren. Niettemin meen ik, dat het van nut kan zijn, de bepalingen, die het ontwerp omtrent de schadeloosstelling bevat, kortelijk te behandelen, omdat het de eerste groote wet is, die na de grondwetsherziening van 1887 zich met de schadeloosstelling bezig houdt.

Bij het wetsontwerp is eene uitvoerige Memorie van de Staatscommissie gevoegd, met een ontwerp van de meerderheid der commissie, en een overzicht van de buitenlandsche wetgeving over dit onderwerp. Het is een zeer gecompliceerd ontwerp, dat beoogt door middel der tuberculineproef het longzieke vee uit te vinden, en dit al naar mate het zich in een min of meer gevaarlijk stadium bevindt af te maken binnen eene week; of door

[1]) De Wet houdt voornamelijk de verplichte inenting en merking in; weigert de eigenaar hiertoe over te gaan, dan wordt het vee in beslag genomen en zorgt de burgemeester voor de inenting.

den eigenaar te doen slachten binnen eenen bepaalden tijd, welk slachten onder politietoezicht geschiedt; de voor de consumtie ongeschikte deelen worden dan in beslag genomen en vernietigd. Om de eigenaars er toe te brengen, vee aan de tuberculineproef te onderwerpen, worden voordeelen daaraan verbonden, en o. a. ook dit voordeel, dat voor de afgekeurde deelen vergoeding wordt gegeven voor de volle waarde, die ze in gezonden toestand zouden hebben. Deze vergoeding is dus eene belooning voor het aan de tuberculineproef onderwerpen, waardoor men verplicht wordt vee, dat misschien nog lang als melkgevend gebruikt had kunnen worden, binnen korten tijd te slachten; voor de afgekeurde deelen van vee, dat onder politietoezicht geslacht wordt, zonder dat het aan de proef van Rijkswege is onderworpen geweest, wordt dan ook geene vergoeding hoegenaamd gegeven. Afmaking geschiedt bij vee, dat zwaar ziek is „clinische verschijnselen vertoont" (art. 6, gewijzigd ontwerp art. 8). Hiervoor wordt steeds de helft der waarde, die het in gezonden toestand zou hebben, vergoed. De regeering motiveert dat als volgt: „dat het de gewone maatstaf is waarnaar in de Wet van 1870 de vergoeding wordt gegeven." Alsof men die Wet, die nog in het teeken der onteigening staat, behoefde na te volgen! In ieder geval heeft men milde bepalingen willen maken, om verberging van gevallen te voorkomen, aangifte uit te lokken. De M. v. T. herinnert er aan, dat volgens de Grondwet niemand op schadeloosstelling aanspraak kan maken vóór de Wet van art. 152 der Grondwet er is. Maar het komt den Minister billijk voor ze te verleenen. En bij die verleening heeft men zich vooral door utiliteitsredenen laten leiden. Streng logische regelen kan de Wet van

art. 152 geven; maar gevallen als dit, waar het geven van schadeloosstelling een taktiek is, die zich aan de strenge rechtvaardigheid niet stoort, maar alleen het doel in het oog houdt, zijn nooit te voorzien. Voor zulke gevallen zal men altijd moeten afwijken van de Wet van art. 152.

Volgens de door ons gestelde principes zou voor het afmaken van vee dat aan besmettelijke ziekte lijdend is, de wet van art. 152 geene vergoeding toekennen: zulk vee is schadelijk voor den gezondheidstoestand van het overige vee. Daar er geene onteigening plaats heeft, moeten m. i. de overblijfselen aan den eigenaar blijven, zoo ze er zijn. In het ontwerp wordt daar niet van gesproken; en is ook niet te vinden wat er met de overblijfselen gebeurt, of ze vernietigd worden of niet. Is dit laatste het geval, dan behoort dat invloed op de schadeloosstelling te hebben. [1])

Volgens het gewone beginsel, vervalt de vergoeding bij overtreding eener wetsbepaling. Het ontwerp van de meerderheid der commissie bevatte merkwaardigerwijze nog de onteigening van zieke dieren!

Hoe moeilijk de regeling van de schadeloosstelling bij dit onderwerp is, toont het overzicht aan van de buitenlandsche wetgeving, dat bij het wetsontwerp gevoegd is. Het bevat een doolhof van bepalingen: schadeloosstelling, geen schadeloosstelling, gedeeltelijke schadeloosstelling.

Ook dit wetsontwerp bevatte eene vernietiging van eigendom bij den aanvang van het strafproces. De stof

---

[1]) Het ontwerp der Staatscommissie bevatte een artikel 6, dat aldus luidde: De districtsveearts bepaalt of het vleesch der afgemaakte runderen geheel of gedeeltelijk in consumptie mag worden gebracht; en op welke wijze de voor de consumptie afgekeurde runderen of gedeelten daarvan onschadelijk gemaakt moeten worden.

Het is wonderlijk dat het regeeringsontwerp noch de M. v. T. van een dergelijke mogelijkheid rept.

tuberculine genaamd mag niet bereid, in voorraad gehouden, gebruikt worden enz., tenzij met machtiging van den Minister van Binnenlandsche zaken (artt. 31—33). Bij overtreding (art. 40) wordt de voorhanden tuberculine zoodra mogelijk in beslag genomen en na gewaardeerd te zijn, vernietigd op last van den ambtenaar die de inbeslagneming heeft verricht. Als er geene veroordeeling volgt of het recht tot strafvordering vervalt, wordt de som, waarop de hoeveelheid gewaardeerd is, teruggegeven. Waarom die onmiddellijke vernietiging plaats heeft, is dunkt mij niet duidelijk; de stof levert geen enkel onmiddellijk gevaar op. In ieder geval is de schadeloosstelling daarom hier op haar plaats.

§ 17. De Wet op de besmettelijke ziekten van 4 Dec. 1872, St. 134, laatst gewijzigd bij art. 35 der gezondheidswet van 1901. Dikwijls komt deze in aanraking met den privaten eigendom en hierin zal wel mede een oorzaak zijn gelegen, dat dit onderwerp, welks regeling als zijnde „in het belang der openbare gezondheid" in de eerste plaats op den weg der gemeentebesturen ligt, nu bijna geheel door het Rijk ter hand is genomen. Men is toch altijd huiverig geweest den gemeenteraden bevoegdheid tot aanmerkelijke beperking van den eigendom te geven; men heeft zelfs beweerd, dat de gemeenteraden die bevoegdheid niet zouden hebben. [1])

---

[1]) Het voorloopig verslag bij de wet van '72 ging uit van het denkbeeld „dat de noodige grond voor de tusschenkomst des wetgevers te zoeken was in het feit, dat zonder beperking van eigendomsrecht en andere burgerlijke rechten, het onderwerp niet goed te regelen was, en diensvolgens bij gemeenteverordening niet wel in de behoefte kon worden voorzien." Alsof dus de gemeente geheel niet bevoegd zou zijn in den eigendom in te grijpen!

De gemeenteraden van den anderen kant zullen teruggeschrikt zijn eene bevoegdheid, die zoozeer in den eigendom ingreep, uit te oefenen. Althans — de gemeenteraden zaten stil — en de cholera kwam met schrikwekkende stem verkondigen, dat er gehandeld moest worden. Eene commissie uit het geneeskundig staatstoezicht nam de zaak ter hand; en onder den minister GEERTSEMA kwam de ziektenwet tot stand, die nadien herhaaldelijk gewijzigd is.

Deze wet stelt regels, die op te volgen zijn bij het heerschen van een aantal besmettelijke ziekten. In de lijst van deze ziekten is meer dan eens verandering gebracht; ook kan eene algemeene maatregel van bestuur daar tijdelijk wijziging in brengen. Zoo angstig was de inspecteurscommissie, die het ontwerp van 1868 voorbereidde om het openbaar gezag: hier den burgemeester, (want overeenkomstig den aard van de maatregelen, die politiemaatregelen zijn, is de burgemeester in deze wet meest de handelende persoon) in te laten grijpen in den eigendom, dat men dit aanvankelijk wilde beperken tot de gevallen van cholera. Gelukkig is dit niet gebeurd, en is de burgemeester bij een heele reeks van ziekten tot ingrijpen gerechtigd. Wanneer een van die ziekten heerscht, is de burgemeester bevoegd, volgens art. 3, in slaapsteden en logementen waar zich lijders bevinden, maatregelen tot ontsmetting te nemen; ook andere maatregelen tot voorkoming van verspreiding der ziekte voor te schrijven, en zoo noodig te doen uitvoeren. Bij verzet tegen de volgens dit (en het voorgaande) artikel te nemen maatregelen wordt de slaapstede of het logement door den burgemeester na ingewonnen advies van den geneeskundigen ambtenaar gesloten verklaard, eene tijdelijke onbruikbaarmaking zonder schadeloosstelling. Volgens arti-

kel 5 is de burgemeester bevoegd besmette of van besmetting verdachte voorwerpen ten koste van de gemeente te doen ontsmetten of na voorafgaande onteigening te doen vernietigen, een van de gevallen waar de grondwet van 1848 tot onteigening dwingt.

Volgens art. 6 kunnen Burgemeester en Wethouders bij het verschijnen of dreigen van besmettelijke ziekten, ten koste van de gemeente, verzamelingen van mest en ander vuil doen opruimen en onschadelijk maken; eene vernietiging van eigendom zonder vergoëding. Daar echter van geene directe besmetting sprake is, heeft men gemeend het zonder onteigening te kunnen stellen, en ook zonder schadeloosstelling.

Dit schijnt mij inconsequent. Bij de behandeling van deze wet is over die mestvaalten heel wat te doen geweest. Men motiveerde het ontbreken van schadeloosstelling door te zeggen, dat een mesthoop een waardeloos voorwerp was. Maar zooals opgemerkt werd: een mestvaalt is voor een landbouwer heel wat anders dan voor een stadsmensch. Men noemde dat voorwerp zelfs „een goudmijn voor den landbouwer"! Dit schijnt echter niet veel indruk te hebben gemaakt. M. i. behoorde er onder de Grondwet van 1848 zeker onteigening plaats te hebben. Is de mestvaalt niet besmet of verdacht van besmetting, dan is er geen reden ze te vernietigen. Onder de nieuwe regeling zoude ik ze onder de gevaarlijke zaken willen rangschikken, en daarom geene vergoeding willen toekennen [1]).

---

[1]) Volgens de Gemeentestem No. 2543 mag de gemeente zich de mest niet toeeigenen. Zeer juist m. i. Maar uit het feit dat dit ter sprake komt, blijkt wel duidelijk, dat die mest niet maar als een waardeloos voorwerp te beschouwen is.

De wet bevat verder nog meerdere bepalingen tot beperking van eigendom, (verbod van vervoer van voorwerpen, art. 8; vastleggen van schepen, art. 10; verbod van lossing en lading) alle zonder schadeloosstelling.

In den algemeenen maatregel van bestuur tot uitvoering der wet, gegeven bij K. B. van 26 Juli 1885 S. 167, zooals die is gewijzigd bij K. B. van 24 Juli 1891 (S. 153) is ten slotte nog een geval van vernietiging binnengeslopen, dat niet op de wet berust.

Bij de regelen omtrent het ontsmetten staat nl. in § 2, 7e alinea: bedvulsel van weinig of geen waarde, zooals stroo, duil, zeegras, varen, doppen, verbandstoffen, enz. worden verbrand. De natuur is hier sterker dan de leer. Volgens de Grondwet van 1848 had dit onteigening vereischt. Het is hetzelfde geval als met de mestvaalt van art. 6; om de geringe waarde is het niet van veel beteekenis; in ieder geval wordt terecht geene vergoeding toegekend

Ontsmetting die tot onbruikbaarmaking kan leiden, vindt men in artikel 5 (waar van „voorwerpen" zonder meer sprake is) en in artikel 10 (ontsmetting van kleederen) der wet. Art. 10 regelt de quarantaine van de schepen, waar besmettelijke ziekte aan boord is, voorzoover dit niet door de (hierna te noemen) quarantainewet geregeld is. Het vaartuig moet dan zonder gemeenschap met den wal en andere vaartuigen blijven; dat dit niet als onbruikbaarmaking te beschouwen is, doch als eene beperking in het gebruik, is boven reeds gezegd.

Bij K. B. van 16 Juli 1866 werd eene commissie benoemd om te bestudeeren: den invloed van het drinkwater op de verbreiding der besmetting. Het rapport dezer commissie heeft, helaas, geene sporen achtergelaten in onze wetgeving. De sluiting van pompen en

dergelijke politiemaatregelen ten opzichte van het drinkwater is tot nu toe zaak der gemeenten gebleven.

In 1890 werd een ontwerp ingediend tot wijziging van de ziektenwet (de stukken te vinden in de Bijlagen van 1889—90 en 1890—91 onder No. 33). In art. 3 bevatte dat ontwerp de volgende aanvulling van art. 6 der ziektenwet:

B. en W. zijn bevoegd, indien de geneeskundige ambtenaar dit tot wering van de verspreiding eener besmettelijke ziekte, noodig acht, *pompen, of andere inrichtingen tot het verkrijgen van drinkwater, áftesluiten.*

In het voorloopig verslag komt dan de volgende redeneering voor, om te betoogen, dat hier geen schadeloosstelling moet worden gegeven. „Door afsluiting van gevaarlijke pompen wordt aan de gebruikers van het water daaruit niets van waarde ontnomen, doch een weldaad bewezen." Een besmette pomp wordt dus als een gevaarlijk voorwerp aangezien, welks onbruikbaarmaking geene vergoeding vereischt. Zeer terecht, al is het slot der zinsnede meer pathetisch dan juridisch. Dit ontwerp werd echter geen wet.

Het ontwerp ziektenwet van 1895 (verslag van het geneeskundig staatstoezicht van 1895 pag. 32) bevatte de volgende bepaling:

Schadeloosstelling voor *vernietiging* van (besmette) voorwerpen of wegens *voortdurende* of *tijdelijke onbruikbaarmaking* van voorwerpen door de ontsmetting, kan niet worden gevorderd; doch wordt door Ons, indien blijkens eene verklaring van den geneeskundigen inspecteur de billijkheid dit eischt, tot een bedrag van hoogstens twee derden der veroorzaakte schade verleend uit 's Rijks schatkist.

Waarschijnlijk is deze laatste bepaling voor zeer aanzienlijke schade bedoeld. Aantebevelen is ze, dunkt mij niet. Aan de uitvoerende macht overlaten of de „billijkheid" vergoeding eischt, kan juist tot groote onbillijkheid aanleiding geven. Juist de Wet moet den regel geven. En geene vergoeding is in overeenstemming met den regel: geene vergoeding voor schadelijke zaken.

§ 40. De Quarantainewet van 28 Maart 1877 S. 35, laatst gewijzigd bij art. 37 der gezondheidswet van 1901, welke maatregelen geeft, toepasselijk op schepen, die aankomen in Nederlandsche havens uit landen of plaatsen, door den Minister van Binnenlandsche Zaken besmet verklaard met pest, gele koorts, of Aziatische cholera, of waar aan boord tijdens de reis eene dergelijke ziekte is waargenomen, houdt behalve de quarantaine, die, als gezegd, geene onbruikbaarmaking is, verscheidene bepalingen van ontsmetting in, waarvan er eventueel tot onbruikbaarmaking kunnen leiden. [1]) Zonder vergoeding evenals in de ziektenwet.

Kleederen, beddegoed en andere zaken, die met zieken of lijken in aanraking zijn geweest, worden ontsmet, of — in overeenstemming met de Grondwet van '48 — na onteigening vernietigd.

§ 20. De Wet houdende buitengewone maatregelen tot afwending van eenige besmettelijke ziekten en tot afwering harer uitbreiding en gevolgen, van 26 April 1884, No. 80, laatst gewijzigd bij de Wet van 15 April 1886, S 64, houdt evenals de veeartsenijkundige wetten, eene attributie van macht

[1]) Nl. die in de artt. 4 (kleederen) 10 en 14 (beddegoed enz.)

aan de Kroon in, om maatregelen te nemen bij het ontstaan van Aziatische cholera, pest, gele koorts of pokken. In dat geval kan bij K. B. in-, door- en vervoer van alle voor het overbrengen van besmetting vatbare voorwerpen voor ten hoogste één jaar verboden worden. Insgelijks kunnen bepalingen worden vastgesteld, o. a. omtrent afzondering en ontsmetting van goederen.

Art. 4 geeft verscheidene politiemaatregelen. Wat in strijd met de door den algemeenen maatregel gegeven voorschriften wordt in-, door- of vervoerd, en de voer- en vaartuigen en andere voorwerpen, die daartoe gebruikt zijn worden in beslag genomen door ambtenaren in art. 6 genoemd. Voor zooveel in het belang der gezondheid of ter wering van besmetting noodig is, worden de in beslag genomen voorwerpen op last van den burgemeester vernietigd of onschadelijk gemaakt. De onschadelijkmaking, veronderstelt men, brengt geene schade toe. Vóór vernietiging worden de zaken gewaardeerd en in geval van vrijspraak en ontslag van rechtsvervolging en zelfs van veroordeeling, wanneer geene verbeurdverklaring wordt uitgesproken, wordt de waarde vergoed.

Deze Wet bevat dus een voorbeeld van schadevergoeding, hoewel er wetsovertreding is.

Het artikel is feitelijk in strijd met de Grondwet van 1848. Er is hier besmetting, en er behoorde dus onteigening plaats te hebben. Buys zegt hiervan: „De maatregel wordt gewettigd door de omstandigheid, dat men met eene vermoedelijke wetsovertreding te doen heeft, dus met eene verbeurdverklaring. De wetgever rekent zich niet aan art. 147 der Grondwet gebonden, omdat de besmette voorwerpen geacht worden te bestaan in strijd met de Wet.” Daartegen is in te brengen, dat eigendom daarom toch niet

minder eigendom is, al heeft er eene overtreding plaats; dat verbeurdverklaring slechts door den rechter kan worden uitgesproken als straf. Men mag maar niet een politiemaatregel als verbeurdverklaring opvatten.

Dit is het tweede voorbeeld van eene vernietiging van eigendom in verband met het strafproces en wel bij den aanvang hiervan. Bij vrijsprekend vonnis kan hier de maatregel niet toegepast worden, bij veroordeeling kan verbeurd verklaard worden. Schadeloosstellling wordt in ieder geval gegeven, tenzij verbeurd verklaard wordt [1]). De beraadslagingen en de memorie van toelichting werpen een helder licht op de oorzaak dezer regeling. Men meent: geene eigendomsontneming mag geschieden tenzij bij verbeurdverklaring. Vergoedt men de waarde, dan houdt men het meer voor een gedwongen verkoop, een omzetting van eigendom, dan voor ontneming van eigendom. De memorie van toelichting, (Bijlagen 1883—84, No. 22) zegt: Hier is geen onteigening, maar uitsluitend inbeslagneming en verbeurdverklaring.

Mr. Kist zegt herhaaldelijk bij de beraadslagingen: Als er niet verbeurd verklaard wordt, „heeft de eigenaar aanspraak op de geldsom, deze moet hem teruggeven worden". En de Minister sluit zich hierbij aan.

In ieder geval kent m. i. ten onrechte deze wet schadeloosstelling toe, daar de zaken vernietigd worden omdat ze gevaarlijk zijn.

Ik laat thans in chronologische volgorde de andere

---

[1]) De bedoeling was dat de voer- en vaartuigen slechts dan verbeurd verklaard zouden worden, wanneer de vervoerder de overtreder is. Zooals bij wijziging (artt. 4 sub 2) ook in de wet werd uitgedrukt. (Wet van 20 Juli 1884 S. 164.)

wetten volgen, die vernietiging van eigendom bij den aanvang of het einde van het strafproces inhouden, steeds weer met afwijkende regeling der schadeloosstelling.

§ 21. De Wet, houdende maatregelen, tegen het gevaar, hetwelk door den in-, door- en vervoer van vergiftige stoffen kan ontstaan, van 28 Juni 1876 S. 150, gewijzigd bij de wet van 15 April 1886, S. 64.

Deze wet houdt attributie van macht aan de Kroon in, om voorschriften te geven omtrent dit onderwerp in het belang der openbare gezondheid, en verder de strafbepalingen op het overtreden van deze voorschriften. Het voer-, of vaartuig, waarmee de overtreding gepleegd is, wordt met zijn inventaris en inhoud inbeslag genomen als altijd zonder schadeloosstelling ook bij vrijspraak. Bij veroordeeling worden de stoffen en hunne verpakking verbeurd verklaard en kan de rechter het voer- of vaartuig met inventaris verbeurd verklaren. Deze vrijheid wordt den rechter gelaten voor het geval dat de eigenaar van het vaartuig niet de overtreder is. Bij vonnis kan vernietiging en onschadelijkmaking van de in beslag genomen voorwerpen worden bevolen, voor zoover dat in het belang der openbare gezondheid gevorderd wordt. Hier geen vernietiging vooraf door de politie; mij dunkt op dezen grond, dat het bestaan van vergif op zichzelf, mits het maar in beslag genomen zij, nooit direct gevaar op kan leveren; onmiddellijke vernietiging is dus volslagen overbodig. Daarentegen kan vernietiging bij vonnis bevolen worden en dan volgt in geen geval schadeloosstelling, ook niet bij vrijspraak. Dit is het o. i. zuiver stelsel: geen vergoeding voor schadelijke voorwerpen. Toch

moet het verwondering baren, dat juist in deze wet dit stelsel is aangenomen, en niet: in de besmettelijke ziektenwet van 1884 S. 80 en in de wet op de veeartsenijkundige politie. Immers besmette zaken zijn nog veel absoluter schadelijk dan vergiftige stoffen; deze zijn alleen schadelijk voor zoover ze verkeerd gebruikt worden. En nu er eenmaal voorschriften op het vervoer, enz. gegeven zijn, zou men zelfs meenen, dat dit eene praesumtie in moest houden, dat wie die voorschriften opvolgt, nu ook niet behoeft te vreezen voor politiemaatregelen tegen zijn eigendom en voer- en vaartuigen waar het mee vervoerd wordt. Intusschen is het mogelijkerwijs de bedoeling geweest, dat alleen bij veroordeelend vonnis zou worden vernietigd of onschadelijk gemaakt.

§ 22. De Wet tot bescherming van diersoorten nuttig voor landbouw of houtteelt van 25 Mei 1880 S. 89; gewijzigd bij de Wet van 15 April 1886 S. 64, welke verbiedt deze dieren te vangen, te dooden en verder te vervoeren of te verhandelen. Bij bekeuring worden de gedoode of gevonden dieren, alsmede de eieren en alle voorwerpen waarmede de overtreding gepleegd is in beslag genomen. De levende dieren worden in vrijheid gesteld; de doode dieren en de eieren worden vernietigd.

In tegenstelling met de Jachtwet, spreekt de wet hier niet van verbeurdverklaring; er is dus sprake van eigendoms vernietiging. Want al verbiedt de wet dezen eigendom, toch is het toegeëigende eigendom geworden van hen, die het zich toeeigenden. Er is overtreding: schadeloosstelling wordt dus niet toegekend.

Evenals in de wet op de zeevisscherijen denkt de wetgever hier klaarblijkelijk niet aan een mogelijke vrijspraak, wanneer de ambtenaar het corpus delicti in handen heeft: als er nuttige vogels gedood zijn, dan is er eene overtreding, dus van vrijspraak geen kwestie. Ieder die dergelijke dieren bezit, 't zij hij ze zelf gedood heeft, of ze verhandelt of vervoert, is persé in overtreding. M. i. is echter de mogelijkheid niet buitengesloten, dat de ambtenaar zich vergist heeft. [1]) Daarom zou men hier wel degelijk in het geval van vrijspraak en dan ook schadevergoeding willen hebben voorzien.

§ 23. De Wet betrekkelijk het nemen van maatregelen tegen overbrenging van den coloradokever van 5 Juni 1875 S. 113, gewijzigd als boven; die aan de Kroon de bevoegdheid geeft verbodsbepalingen te geven tot wering van dat schadelijke insect en verdere maatregelen te nemen ter uitvoering van dat verbod. Dat knnnen dus zoowel verbods- als politiemaatregelen zijn. De wet zelve bevat geene bepalingen die tot onbruikbaarmaking of vernietiging van eigendom leiden, dan alleen de in beslag neming bij het constateeren eener overtreding. Vernietiging heeft alleen plaats na verbeurdverklaring. Dat kan dus geen vernietiging van eigendom genoemd worden.

§ 24. De Wet houdende bepalingen omtrent de zeevisscherijen van 21 Juni 1881, S. 76, laatst

---

[1]) „Als een veldwachter of commies, met vogels onbekend, een ekster voor een kieviet aanziet" zei de heer VAN DELDEN in de vergadering van 5 Mei 1880. Volgens het oorspronkelijk ontwerp had alleen verbeurdverklaring bij veroordeelend vonnis plaats.

gewijzigd bij de Wet van 14 Juni 1890, S. 95, beoogt o. a. het uitroeien van de visch door het vangen van te jonge exemplaren te voorkomen.

Volgens art. 7 is verboden, het aanvoeren, verkoopen, koopen, vervoeren, voorhanden hebben of gebruiken van haring, bot of spiering, wanneer deze visch van kleiner afmeting is dan enkele met name genoemde maten. Bij overtreding wordt (volgens art. 23) die visch in beslag genomen, in zee geworpen of onbruikbaar gemaakt, nadat de burgemeester heeft doen constateeren, welk gedeelte beneden de maat was. Daarvan wordt procesverbaal opgemaakt, dat dan als volkomen bewijs geldt. De eigenaar is in overtreding en van schadeloosstelling is geen sprake.

§ 25. De Wet betreffende de uitvoering van de op 3 November 1881 te Bern gesloten internationale overeenkomst tot wering der druifluis, van 6 December 1883 S. 181, laatst gewijzigd bij de wet van 15 April 1890 S. 48. De te Bern gesloten overeenkomst eischte een wet tot uitvoering. De wet bevat echter alleen eene attributie van bevoegdheid aan de Kroon om voorschriften vast te stellen. Dit is geschied bij K. B. van 29 December 1883, S. 248, laatst gewijzigd bij K. B. van 7 April 1898, S. 103, welk besluit tal van eigendomsbeperkingen bevat over in- en doorvoer van druiven, rozijnen, afgesneden bloemen en meer dergelijke zaken, die gevaar voor het insleepen van de druifluis zouden kunnen opleveren.

De goederen, die aan een douanekantoor wegens overtreding der bepalingen van dit besluit aangehouden zijn, worden op kosten van den rechthebbende teruggezonden. Heeft er geen aangifte plaats, of weigert de

aangever ze terug te zenden, dan worden de goederen door verbranding vernietigd. Voorwerpen, waarop door een deskundige druifluizen of verdachte sporen gevonden worden, worden met de verpakking terstond en op de plaats zelf door verbranding vernietigd. Een door den Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid te benoemen deskundige beslist in dezen. In het eerste geval is de eigenaar in overtreding (van vrijspraak wordt niet gerept), in het tweede geval niet, maar de eigendom is schadelijk en gevaarlijk. Blijkbaar heeft men gemeend dat hier van geen eigenlijk gezegde besmetting sprake was. Anders toch had er volgens de grondwet van 1848 onteigening moeten plaats vinden. Maar de bepaling staat in het K. B. en is dus buiten den wetgever omgegaan.

§ 26. De Wet houdende nadere bepalingen omtrent het vervoer, den in-, uit- en doorvoer, verkoop en opslag van buskruit en andere licht ontplofbare stoffen, van 26 April 1884 S. 81, gewijzigd bij de wet van 15 April 1886 S. 64.

Ook deze wet attribueert bevoegdheid aan de Kroon tot het geven van voorschriften in het belang der openbare veiligheid. Het voer- of vaartuig met zijnen inventaris benevens de gevaarlijke stoffen, worden bij ontdekking eener vermoedelijke overtreding, in beslag genomen. Voor zooveel in het belang der openbare veiligheid noodig is, worden de inbeslag genomen voorwerpen op last van den burgemeester vernietigd of onschadelijk gemaakt.

De waarde wordt hiervoor vergoed, èn bij vrijspraak, èn bij veroordeeling, tenzij de rechter bij dit veroordee-

lende vonnis de voorwerpen verbeurd verklare; evenzoo wanneer bij vonnis van vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging vernietiging of onschadelijkmaking wordt bevolen. Deze wet, die de Tweede Kamer behandelde onmiddellijk na de Ziektenwet van 26 April 1884 S. 80, volgt dus volkomen denzelfden gedachtengang als deze laatste wat de schadeloosstelling betreft: Geene eigendomsontneming zonder schadeloosstelling tenzij bij verbeurdverklaring.

Daar onschadelijkmaking hier niet geschiedt zonder dat de zaak onbruikbaar wordt, geeft men voor onschadelijkmaking evengoed als voor vernietiging vergoeding.

Volgens deze wet kan vernietiging bij vonnis worden bevolen, volgens de Ziektenwet van 1884, één dag te voren door de Tweede Kamer aangenomen, niet. Waarom? Terecht klaagt bij de buskruitwet de heer DE SAVORNIN LOHMAN over de ongelijke redactie der twee wetten, de inconsequente behandeling van gelijksoortige onderwerpen; en de weinig doordachte wijzigingen telkens tijdens de zitting in den text gemaakt. Inderdaad verbaast men zich niet over de weinig consequente behandeling der schadeloosstelling in de verschillende wetten, als men ziet, hoe b.v. in deze wet het geheele art. 3 bijna van *a* tot *z* gewijzigd is tijdens de behandeling.

Ook in deze wet is de bedoeling, dat, naar de M. v. T. zich uitdrukt, verbeurdverklaring van het inbeslaggenomene wordt uitgesproken door den rechter, naarmate het misdrijf aan den eigenaar, of verzender, dan wel aan den vervoerder is te wijten; in het laatste geval wordt het voer- of vaartuig verbeurdverklaard, in het eerste geval niet.

Volgens de door ons gestelde principes zou in geen geval de wet van art. 152 hier vergoeding toekennen.

§ 27. De Wet van 2 April 1898 S. 79, houdende bepalingen tot wering van voor den land-, tuin- of boschbouw schadelijke dieren en van plantenziekten (de wet op de schildluis.)

De Wet geeft den Koning de bevoegdheid in en doorvoer te verbieden of voorwaardelijk toe te staan van bepaalde planten en voorwerpen, en verder alle noodige maatregelen te nemen. [1])

Art. 4 bepaalt dat roerende voorwerpen waarmede de overtreding heeft plaats gehad aanstonds of zoo dra mogelijk in beslag genomen worden; de vernietiging of onschadelijkmaking wordt onmiddellijk bevolen, wanneer zij uit hoofde van gevaar voor land-, tuin- of boschbouw niet ter bewaring geschikt zijn. In geval van vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging wordt de waarde vergoed. Verbeurdverklaring bij veroordeelend vonnis is mogelijk [2])

Hier dus: geene vergoeding bij overtreding; ook zonder

---

[1]) Een geheel nieuwe weg is gevolgd in deze wet om den duur van den A. M. v. B. tot uitvoering der wet gegeven te beperken. Art. 2 luidt nl. als volgt: Bij de uitvaardiging van den in Art. 1 bedoelden algemeenen maatregel van bestuur wordt tegelijkertijd door ons een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangig gemaakt, behelzende de in dien maatregel vervatte voorschriften. Wordt dat wetsvoorstel tot wet verheven, dan houdt, zoodra die wet in werking treedt, de bovengenoemde maatregel op van kracht te zijn. Bij intrekking van het wetsontwerp of niet aanneming daarvan door een der beide Kamers der Staten-Generaal wordt de maatregel onverwijld ingetrokken. — Het K. B. van 30 Januari 1899 S. 53 is dan ook vervangen door de wet van 23 Mei 1899 S. 127.

[2]) De eerste alinea van art. 4 luidt: Roerende voorwerpen waarin of waarmede de overtreding heeft plaats gehad, worden aanstonds of zoodra mogelijk in beslag genomen, en kunnen door den rechter bij veroordeeling worden verbeurd verklaard, en voor zooveel ter wering van voor den landbouw enz. schadelijke dieren of van plantenziekten noodig, wordt de vernietiging of het onschadelijk maken daarvan bevolen.

Woordelijk zou die laatste zinsnede (het vernietigen of het onschadelijk

dat later verbeurdverklaring volgt (we leven onder art. 151 van 1887!) daarentegen wel vergoeding bij vrijspraak, voor gevaarlijke zaken.

Deze Wet sluit de bonte rij der wetten, welke schadeloosstelling bij vernietiging van eigendom in verband met een strafproces bevatten. Merkwaardigerwijze werd in het ontwerp van wet de eigenaar de onteigende genoemd. In de Memorie van Toelichting staat te lezen: Het artikel is in hoofdzaak ontleend aan de artt. 36—38 der wet van 20 Juli 1870 S 131. Daaraan zal deze lapsus wel te danken zijn. Deze Wet toch sprak van onteigening, vatte dus eene dergelijke verspreiding eener plantenziekte, wel degelijk als besmetting op (in tegenstelling van het K. B. ter uitvoering van de wet op de druifluis).

In het verslag werd op dat woord „onteigende" aanmerking gemaakt. De Minister verbeterde het toen. Toch sprak men in de Eerste Kamer weer van onteigening, en de regeering viel weer in dezelfde fout in de Memorie van Antwoord.

§ 28. De Wet tot regeling van de dienst en het gebruik der spoorwegen van 9 April 1875 S. 67; laatstelijk gewijzigd bij de wet van 8 April 1893 S. 62.

De spoorwegen behooren tot nu toe niet tot ons publieke huishouden, doch zijn werken ten openbare nutte. Maar wat in '59 in de Kamer gezegd werd, wat in '75

---

maken) ook op het geval van vrijspraak kunnen slaan. De bedoeling zal het wel niet zijn. Immers hier wordt niet van vergoeding gesproken. Dan zou het resultaat zijn, dat bij vernietiging onmiddellijk, wel vergoeding werd gegeven; bij vernietiging na vrijspraak niet. Dat dit de bedoeling zou zijn is ondenkbaar.

herhaald werd geldt nog: Niet een spoorwegonderneming maar het staatstoezicht op den aanleg en het gebruik der spoorwegen is een tak van publieken dienst. Vandaar de Spoorwegwet.

Tweeërlei inbreuken op den eigendom komen hierin voor: de Staat grijpt in den particulieren eigendom der ondernemingen in en de spoorwegdienst komt in collisie met den particulieren eigendom van anderen.

De Wet is verdeeld in 6 hoofdstukken, waarvan het 3de regelende de tarieven en het vervoer over de spoorwegen ons onderwerp niet raakt. Ook het eerste hoofdstuk bevat wel is waar eene beperking van den eigendom, doch geene door het openbaar gezag: de ondernemers van een spoorweg zijn verplicht te gedoogen, dat hun lijn door uitvoering van andere werken, spoorwegen, kanalen, wegen wordt doorsneden. Uit den aard der zaak volgt hier schadeloosstelling. De verhouding is hier als van privaatpersoon tot privaatpersoon. De eene onderneming staat niet als een hooger rechthebbend lichaam tegenover de andere.

Het tweede hoofdstuk bevat belangrijke beperkingen: Uit hoofde van de openbare veiligheid (art. 16) of wegens redenen van staatsbelang (art. 17) kan staking van de dienst worden bevolen; alles zonder schadeloosstelling. [1]) De bepalingen houden b e p e r k i n g e n in h e t g e b r u i k v a n d e n e i g e n d o m, g e e n e o n b r u i k b a a r m a k i n g

---

[1]) De regeering wilde hier geen recht op schadeloosstelling scheppen. Wel meende zij, dat het soms billijk kon zijn, ze te geven. Maar dan kon men ze bij afzonderlijke wet geven, als bij de wet van 9 Mei 1846 voor de inundaties geschied was.

Een amendement van Bredius en Godefroi stelde voor te lezen: „tegen schadeloosstelling", doch werd verworpen. Dan zou men, zei Rutgers van Rozenburg, wel vergoeding moeten geven aan alle boodschaploopers, als bij brand de straten worden afgezet!

in; Art. 24 sluit zich hierbij aan en bepaalt: Wordt staking van den dienst door Ons voor belangen van 's lands verdediging bevolen, dan kan door Ons tevens worden bepaald, dat alle locomotieven, tenders, rijtuigen, wagens en ander materieel van den spoorweg verwijderd worden. De Minister van Oorlog wijst in dit geval de plaats of plaatsen aan, waarheen dat materieel moet worden vervoerd.

Beperking in het gebruik van den eigendom is dit zeker. Ook onbruikbaarmaking? De bedoeling van art. 24 is zeker het materieel tijdelijk geheel onbruikbaar te maken. Een spoorwegwagen buiten de rails is een ten eenenmale onbruikbaar voorwerp; het zou dan een geval zijn van eene tijdelijke onbruikbaarmaking, zooals wij herhaaldelijk zonder vergoeding zagen plaats hebben.

Zonder twijfel eene onbruikbaarmaking zonder schadeloosstelling, vindt men in art. 23: in geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden, [1]) kan geheele of gedeeltelijke onbruikbaarmaking van de baan, en de daarop aanwezige bruggen, telegraaflijnen en seintoestellen door Ons worden bevolen. Geene vergoeding wordt gegeven. Dit kan zijn oorzaak hebben in het half publiekrechtelijke karakter der spoorwegen. Om het publieke belang, dat bij de exploitatie betrokken is, worden den spoorwegmaatschappijen tal van faciliteiten ingeruimd. Nu kunnen wederkeerig, zoo meent men, de maatschappijen ook wel eenig nadeel lijden. Bij art. 17 zeide de

---

[1]) Wat de andere buitengewone omstandigheden zijn, daaromtrent laten wet noch handelingen zich uit. -- Men zal er niet anders onder kunnen verstaan dan oproer en burgerkrijg. Dat schijnen mij toe de eenige omstandigheden te zijn, waarbij het van belang is, spoorwegen op te breken. Art 50 zegt ook: in geval oorlog of andere buitengewone omstandigheden het gebruik in het belang van 's lands verdediging noodig maken.

minister „Wie eenmaal als gunst de uitoefening van den dienst gekregen heeft, moet casu quo het nadeel lijden." Een dergelijke gedachte kan ook hier voorgezeten hebben. Maar het ontbreken der vergoeding kan nog een anderen grond hebben. Het tweede lid van art. 23 zegt: Ingeval er onbruikbaarmaking krachtens bedoeld bevel, heeft plaats gegrepen, wordt de spoorweg, zoo spoedig als het staatsbelang zulks gedoogt, op Ons bevel en op kosten van het rijk in vorigen toestand hersteld. Deze bepaling maakt de onbruikbaarmaking tot eene tijdelijke, zooals wij ze doorgaans zonder schadeloosstelling ontmoetten.

Het Ve hoofdstuk handelt over het beschikken over de spoorwegen in het belang van 's Rijks dienst. Voor het gebruik van den spoorweg en spoorwegmateriaal wordt schadeloosstelling gegeven.

Het IVe hoofdstuk, handelende van de zorg voor en het verkeer over de spoorwegen, en art. 68 in de overgangsbepalingen, bevatten in tegenstelling met het voorgaande de beperkingen den eigendom ten bate der spoorwegen opgelegd; de particuliere eigendom in botsing met de spoorwegen. Het zijn alle bepalingen van politie; bepalingen in het belang der veiligheid in verband met het bestaan van den spoorweg. De artt. 36, 37 en 38 bepalen: dat op zekeren afstand van den spoorweg geen gebouw, muur, schutting, aarden wal of ander verheven voorwerp opgericht en geen boomen of houtgewas geplant of aangelegd mag worden: (dit ter wille van het vrije gezicht dat de machinist op den weg moet hebben);

geenerlei uitgraving mag geschieden (om instortingen en verzakkingen te voorkomen);

geen riet- of stroodaken geplaatst, noch licht ontvlambare stoffen neergelegd mogen worden: (opdat de vonken

der machine geen brand zouden doen ontstaan). Hetgeen in strijd met deze artt. is opgericht, gegraven, geplaatst, kan onverminderd de vervolging door den strafrechter, door de bestuurderen van den spoorwegdienst worden weggenomen en gedicht; natuurlijk zonder schadeloosstelling, daar de eigenaar in overtreding is. De bestuurderen van den spoorwegdienst zijn hier de handelend optredenden. Maar natuurlijk mag men hier geen soort van eigenrichting aannemen, deze personen worden hier met eene publiekrechtelijke functie belast en moeten als uitoefenaars van het openbaar gezag worden beschouwd. Van mogelijke vrijspraak wordt niet gerept; hoewel men schadeloosstelling zou wenschen wanneer het bleek dat ten onrechte was opgeruimd.

Art. 68 bepaalt het volgende:

Hetgeen binnen de afstanden in de artt. 36, 37 en 38 bepaald, langs de bestaande spoorwegen is opgericht, gegraven, geplant of nedergelegd wordt, zoo de openbare veiligheid het vordert, tegen voorafgaande schadeloosloosstelling van regeeringswege weggenomen of gedicht. Deze bepaling is niet te vergelijken met de eigendombeperkende bepalingen in de telegraafwet. Deze maatregelen worden niet genomen om den aanleg van den spoorweg mogelijk te maken, maar om het publiek te beveiligen, als de spoorweg er eenmaal is: zuivere politiemaatregelen. Die zaken zijn gevaarlijk, maar ze zijn alleen gevaarlijk, omdat ze te dicht op de spoorlijn zich bevinden. Het is dus billijk, dat gebouwen etc. die in de nabijheid van den spoorweg stonden vóór de spoorweg werd aangelegd, alleen tegen schadeloosstelling worden weggenomen. De overgangsbepaling strekt dit uit tot alle gebouwen, plantingen, enz. die zich op te kleinen afstand

van de bestaande spoorwegen bevinden; dus die er waren vóór deze wet tot stand kwam. Daarin ligt een ander beginsel vervat: De eigendom welke niet uit zichzelf gevaarlijk of schadelijk is; en waarmee de eigenaar eerst dooreen latere wettelijke verordening in overtreding komt, wordt niet dan tegen schadeloosstelling weggenomen [1]).

§ 28. De Hinderwet van 2 Juni 1875 S. 95 laatstelijk gewijzigd bij de wet van 24 Juni 1901 S. 161.

Het stelsel der wet is preventief. Zij verbiedt bepaalde inrichtingen, die gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken op te richten, zonder vergunning van het Gemeentebestuur. Wanneer eene dergelijke inrichting zonder die vergunning in werking is en de werkzaamheden worden na verbod van het Gemeentebestuur toch voortgezet, dan kan desnoods de inrichting gesloten worden, of worden de daarin aanwezige werktuigen verzegeld (art. 21). Eene onbruikbaarmaking zonder schadeloosstelling daar de eigenaar in overtreding is.

„De belanghebbende kan hiertegen binnen veertien dagen aan Ons voorziening vragen.". Krijgt hij dan gelijk; of ook wordt hij in strafgeding vrijgesproken, dan is toch geene schadeloosstelling verschuldigd. De verzegeling is dan volkomen gelijk te stellen met de inbeslagneming, als een tijdelijke maatregel. Vreemd genoeg wordt nergens in de wet gezegd, wat er bij veroordeeling met het gebouw en de werktuigen gebeurt.

Volgens art. 22 worden bij ontdekking eener overtre-

[1]) Enkele leden hebben zich verzet tegen de schadeloosstelling uit art. 68, en wezen daarbij (ten onrechte) op art. 5 van de wet van 21 December 1853 op het bouwen in de omgeving van vestingen,

ding, de aanwezige gevaarlijke of schadelijke stoffen in beslag genomen, en kan bij veroordeelend vonnis vernietiging of onbruikbaarmaking worden bevolen: natuurlijk zonder schadeloosstelling.

Misschien zou in twee gevallen eene schadeloosstelling voor de sluiting en verzegeling gerechtvaardigd lijken. Volgens art. 14 is eene nieuwe vergunning noodig om eene inrichting, welke vier jaar heeft stil gestaan, op nieuw in werking te brengen. Daar deze vergunning geweigerd kan worden, staat dit gelijk met onttrekking der vergunning. Zij wordt geweigerd op een der volgende gronden: gevaar, schade voor eigendommen, bedrijven of gezondheid, of hinder van ernstigen aard.

Is de vergunning vroeger verleend en bestond er dus toen geen van die bezwaren, dan kunnen die nu alleen ontstaan zijn, doordat de omgeving veranderd is. Men kan dus niet zeggen dat de inrichting uit zichzelve gevaarlijk of hinderlijk is geworden. Wordt zij nu in werking gesteld, dan kan zij voorgoed gesloten, dus onbruikbaar gemaakt worden, uit kracht van een, na het ontstaan der inrichting, ingetrokken vergunning, wat gelijk staat met een later uitgevaardigd verbod. Hier zou eene vergoeding zeker op hare plaats zijn.

2o. Volgens art. 17 kan het bestuur, dat de vergunning geeft, aan den concessionaris nieuwe voorwaarden opleggen, indien de ondervinding daarvan de noodzakelijkheid mocht aantoonen. Ook uit kracht van dit artikel kan dus de inrichting gesloten worden, volgens een later uitgevaardigd bevel van de bevoegde macht. Zou ook hier schadeloosstelling op hare plaats zijn? In de Kamer zijn daar wel stemmen voor opgegaan. Mr. van Eck drong er op aan, en wees op de Duitsche Gewerbeordnung, die in een

dergelijk geval vergoeding geeft. Het voorstel werd met groote meerderheid verworpen op grond hiervan, dat eene politierechtelijke beperking altijd terugwerkende kracht kan hebben. Politierecht werkt onmiddellijk, zegt Godefroi, is op het bestaande toepasselijk, niet alleen op de toekomst.

HEEMSKERK vergelijkt het bij de schade, die iemand bijv. lijdt door het verplaatsen van eene markt.

Dat politierecht ook op bestaande toestanden toepasselijk is, is zeker waar. Dat sluit niet uit, dat men vergoeding kan toekennen. Het bewijst alleen, dat men geene vergoeding behoeft te geven, wanneer geen speciale wetsbepaling het eischt. Ook HEEMSKERKS opmerking snijdt geen hout. Immers zijn voorbeeld betreft een indirect toegebracht nadeel. Hier hebben wij daarentegen een directen inbreuk, een directe onbruikbaarmaking. Toch meen ik dat in het geval van art. 17 terecht beslist is: geen vergoeding, — en wel om de woorden: „indien de ondervinding de noodzakelijkheid daarvan mocht aantoonen". Dat beduidt toch, dat de fabriek of inrichting zonder dat er na haar ontstaan iets behoeft te zijn veranderd, gebleken is, gevaarlijk, schadelijk, of in de hoogste mate hinderlijk te zijn. — En voor een zoodanige zaak zouden wij geen vergoeding wenschen. In art. 14 echter is die zinsnede niet te vinden; en moet men wel aan een verandering van toestand denken, in verband met den tijd, dat de inrichting buiten werking was.

Art. 4 bepaalt het volgende: (2e lid). Bij plaatselijke verordening kan de Gemeenteraad in het belang der openbare orde, veiligheid of gezondheid een bepaalde plaats of gedeelte der Gemeente aanwijzen, voor het oprichten, hebben of gebruiken van eene der in art. 2 genoemde inrichtingen met verbod om elders in de gemeente dat bedrijf uit

te oefenen; en, (3e lid, bij de wet van 24 Juni 1901 S. 161 toegevoegd) verbieden eene slachterij, vilderij, penserij, drogerij, rookerij of zouterij van dierlijke stoffen of eene inrichting bestemd tot bewaring of verwerking van bloed of dierlijken afval op te richten, te hebben of te gebruiken, indien in de gemeente eene inrichting aanwezig is waarin belanghebbenden onder eveneens bij verordening vastgestelde voorwaarden het bedrijf kunnen uitoefenen, waartoe eene inrichting wordt vereischt als bij de verordening is verboden.

Ook deze bepalingen hebben eene terugwerkende kracht. Hebben ingezetenen eene dergelijke inrichting in een ander stadsdeel of eene inrichting die verboden wordt, dan kan deze door politiedwang buiten werking worden gesteld; echter niet krachtens art. 21 dezer wet, dat op dit art. niet slaat, maar krachtens art. 180 der gemeentewet, daar hier een plaatselijke verordening wordt gehandhaafd. Immers B. en W. moeten dan „beletten wat wordt ondernomen", en dat zal wel niet anders kunnen geschieden dan door de inrichting te sluiten, dus als zoodanig onbruikbaar te maken. Van schade, gevaar of hinder behoeft hier geen sprake te zijn; het behoeft slechts in het belang der „openbare orde, veiligheid of gezondheid" te zijn — en onder die drie begrippen is heel wat te bergen! Ook hier was vergoeding gewenscht.

De artt. 14 en 17 zijn ook toepasselijk op de inrichtingen die volgens het vroeger vigeerende K. B. van 31 Jan. 1824 S. 19 vergunning behoefden. Eene inrichting, die volgens het K. B. eene onherroepelijke vergunning had, kan dus nu krachtens artt. 14 en 17 jo. 21 onbruikbaar gemaakt worden. Hieromtrent ware dan hetzelfde op te merken, als wij boven omtrent artt. 14 en 17 zeiden. Omtrent

de inrichtingen die bestonden tijdens het in werking treden der wet, onder het K. B. niet vielen, en nu wel onder de wet vallen, wordt niets gezegd.

Hier zou men eene overgangsbepaling wenschen, maar het belang van deze zaak is nu wel gelijk nul geworden.

§ 29. Terloops zij genoemd: de Wet tot regeling van het Bakenwezen van 20 April 1895 S. 71, omdat ze een voorbeeld bevat van schadeloosstelling voor eigendomsbeperking. Art. 3 bepaalt, dat eigenaars, beheerders, en gebruikers van gronden, werken of wateren gehouden zijn, alle voorwerpen, die in het belang van den bakendienst in of op die gronden, werken of wateren van Rijkswege noodig worden geoordeeld, te dulden. De schade die daardoor mocht ontstaan wordt door den Staat vergoed. De M. v. T. zegt hieromtrent, dat de schade zeer gering, en zelden gevraagd is. Ook deze bepaling zal haar ontstaan wel te danken hebben aan het precedent der begrafenis- en telegraafwetten. Daar geen uitdrukkelijk voorbehoud is gemaakt als in de begrafeniswet, zal men ook hier de schade moeten uitbreiden tot alle schade die door de eigendomsbeperking geleden wordt, ze niet mogen beperken tot de schade, onmiddellijk bij het stellen der voorwerpen toegebracht; hoewel het hier niet, als in de telegraafwet eene eigendomsbeperking ten bate van een werk, ten openbaren nutte is; maar als in de begrafeniswet een politierechtelijke beperking.

§ 30. De Stoomwet van 15 April 1896 S. 69.

Deze wet heeft ten doel de gemeenschap te beveiligen tegen het gevaar, ontstaande uit het gebruik van stoomketels. Daartoe worden deze aan een voortdurend toezicht onder-

worpen en mogen zij niet in werking worden gebracht dan met vergunning van den Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid. Iedere ketel wordt beproefd voor hij in werking wordt gesteld. Bij overtreding (wanneer maatregelen die door de wet, of op grond der wet zijn voorgeschreven, verzuimd zijn, of een toestel zonder de vereischte vergunning in werking is gesteld enz.) wordt het toestel zoo het dadelijk gevaar kan opleveren [1]) verzegeld. Door den eigenaar kan bezwaar tegen de verzegeling worden gemaakt bij den minister. Wordt dit gegrond bevonden, dan wordt tot ontzegeling overgegaan. Evenmin als in de Hinderwet, wordt in deze wet gezegd wat er bij veroordeeling met het toestel gebeurt. In geen geval, noch wanneer de eigenaar in het gelijk wordt gesteld en er ontzegeld wordt, noch wanneer hij in het strafgeding wordt vrijgesproken, komt hem schadeloosstelling toe voor de tijdelijke verzegeling, die men wel het best met de inbeslagneming zal vergelijken. Het doel is hetzelfde: tijdelijke onschadelijkmaking, waar inbeslagneming uit den aard der zaak niet mogelijk is. Verbeurdverklaring of vernietiging kent deze wet niet. Tal van beperkingen van den eigendom komen er natuurlijk in voor, alle zonder vergoeding.

Één geval van schadevergoeding bevat deze wet, en wel een vrij merkwaardig; hoewel voor ons onderwerp van geen belang wil ik het even noemen; wanneer door het beproeven van een stoomketel schade wordt toegebracht, wordt deze vergoed, zoo de beproeving niet

[1]) Het K. B. van 19 October 1896 S. 163 noemt in art. 60 de gevallen waarin een ketel gerekend moet worden onmiddellijk gevaar op te leveren: bijv. wanneer er scheuren in zijn, of de veiligheidstoestellen niet in orde zijn.

met het noodige beleid is bestuurd. Een geval dus, waar de Staat zich uitdrukkelijk aansprakelijk heeft gesteld voor de daad zijner ambtenaren.

§ 31. De Woningwet van 22 Juni 1901 S. 158.

Toen het kamerlid Mr. WINTGENS in de zitting 1854—'55 een wetsontwerp indiende tot regeling van het geneeskundig staatstoezicht, dat ook en vooral het woningvraagstuk onder de oogen zag, motiveerde hij zijn voorstel hiermede, dat de gemeenteraden niet bij machte zouden zijn, de materie naar behooren te regelen. „Hier geldt het zeer aanmerkelijke beperking van den eigendom, en het lag niet in de bedoeling van de Grondwet de bevoegdheid daartoe aan de gemeentebesturen te verstrekken. Speciaal tot sluiting en ontruiming van woningen bezitten de gemeentebesturen de macht niet." [1]) Niet velen zullen het den heer WINTGENS meer nazeggen. Niettemin, feitelijk heeft de bevoegdheid, die er wel was, niet veel gevolg gehad. Slechts enkele gemeentebesturen hebben met hunne verordeningen toereikend ingegrepen in de woningstoestanden. De regeering heeft gemeend dat het tijd was de gemeentebesturen te dwingen, tot het treffen van maatregelen, en hun daartoe de noodige macht, waar die mocht ontbreken, te verzekeren.

Het gebied der bouw- en woningpolitie is wel dat van de beperking van den eigendom par exellence. Tot tweeërlei politiedwang tegen den eigendom geeft deze wet door haar eigenaardigen inhoud aanleiding; die, welke wordt uitgeoefend op grond van de bepalingen der wet zelve; welke dus dient om de uitvoering der wet zelve

[1]) VREEDE, Ziekten-wetgeving, staatsrechtelijk beschouwd, blz. 46.

mogelijk te maken; en die, welke uitgeoefend wordt op grond van art. 180 der Gemeentewet, welke dient om de verordeningen te handhaven, tot het maken waarvan het gemeentebestuur door deze wet gedwongen wordt.

De bevoegdheid in art. 180 der gemeentewet toegekend, wordt in art. 46 der woningwet nog eens uitdrukkelijk gehandhaafd, voor de verordeningen, op grond der woningwet uitgevaardigd.

Hetzelfde artikel geeft het gemeentebestuur, waar het met de uitvoering der wet belast is, de bevoegdheid „tot het doen wegnemen, beletten of verrichten van hetgeen in strijd met deze wet wordt daargesteld, ondernomen of nagelaten."

Behalve deze algemeene machtigingen tot politiedwang, bevat de wet zeer merkwaardige bepalingen van onbruikmaking en vernietiging van eigendom.

Art. 1 der wet is imperatief, en dwingt de gemeenteraden voorschritten vast te stellen waaraan moet worden voldaan, bij het bouwen en vernieuwen van woningen en met betrekking tot bestaande woningen; en tevens nopens de behoorlijke bewoning. De volgende artikelen regelen nader de eischen, die daarbij te stellen zijn, en het toezicht daarop te houden. De gezondheidscommissie wijst nu aan het Gemeentebestuur, op eigen initiatief of op initiatief van drie meerderjarige ingezetenen, die woningen aan, die wegens niet inachtneming van de voorschriften of uit anderen hoofde ongeschikt ter bewoning zijn. Is de commissie van oordeel dat de woning nog in bewoonbaren staat kan worden gebracht, dan geeft zij dat aan. Kan dit echter niet, of worden de vereischte verbeteringen niet binnen den bepaalden termijn aangebracht, dan wordt de woning bij

besluit van den gemeenteraad onbewoonbaar verklaard; d. w. z. dat de woning binnen een zekeren termijn, die op met name genoemde uitzonderingen na niet langer dan zes maanden mag duren, ontruimd moet worden en dan gesloten kan worden. Bovendien kunnen B en W. na afloop van den voor ontruiming gestelden termijn, wanneer de woning blijkt gevaar of overwegenden hinder te veroorzaken voor de bewoning van andere woningen, haar afbreken of althans dat gedeelte afbreken, dat den hinder veroorzaakt (art. 22). Men zal volgens den geest der bepaling wel zóó moeten aanvullen, dat afbraak ook plaats vindt, wanneer al vóór de termijn om is, gevaar dreigt.

Volgens art. 25 kan weer opheffing van de onbewoonbaarverklaring plaats hebben, mits blijkt dat de woning weer in bewoonbaren staat is gebracht.

De regeering zag in deze bepalingen geene onbruikbaarmaking, alleen beperking in het gebruik van den eigendom. En ze meende, dat dat voldoende bleek uit art. 25. M. i. doet dat artikel niets ter zake. Het zou alleen casu quo de voortdurende onbruikbaarmaking, in eene tijdelijke doen veranderen. Intusschen meen ik, dat onbewoonbaarverklaring op zichzelve geen onbruikbaarmaking is, doch slechts een voorbereiding daartoe; in zoover ben ik het volkomen eens met de regeering, dat ze slechts eene beperking in het eigendomsrecht is; en eene, die materieel niet het minste effect heeft, slechts indirecte gevolgen heeft (bijv. hoogst waarschijnlijk vermindering in verkoopwaarde). Daarentegen zijn zeer zeker onbruikbaarmaking: de daaropvolgende sluiting en afbraak. Hiervoor kent de wet geen de minste vergoeding toe. En terecht: de woningen verkeerden in een

toestand, die in eene geordende maatschappij niet geduld kan worden, ze zijn een gevaar voor ieder die ze betrekt. Wordt eene woning ter bewoning ongeschikt verklaard, dan beteekent dit, niet, dat ze minder geriefelijk is, maar dat ze bepaald schadelijk is voor de gezondheid van dengene die ze betrekken zou. Ik meen dat men hier, volgens de definitie die ik van „gevaarlijk" hoop te geven, zeer zeker van een gevaar kan spreken. Gaarne zou ik deze wet dan ook aanvoeren als een eerste voorbeeld van de toepassing der uitzonderingen van art. 152! Maar geheel andere overwegingen hebben er toe geleid, dat de schadeloosstelling hier niet toegekend wordt. Het oorspronkelijk ontwerp bevatte wel degelijk eene schadeloosstellingsbepaling en wel art. 20, hetwelk zeide, dat schadevergoeding uit de gemeentekas kon worden toegekend, als de toestand der woning niet in strijd was met de voorschriften door den Raad gegeven. Dit laatste, zeide de M. v. T. spreekt vanzelf; bij overtreding wordt geene vergoeding gegeven. Tegen dit artikel 20 kwam vrij groote oppositie. De schadeloosstelling mocht niet van het bestaan eener verordening afhankelijk gemaakt worden; dat was onbillijk. Anderen meenden: men zou dan nog verder moeten gaan en ook den huurder moeten schadeloos stellen. Het hoofdargument, dat te berde werd gebracht was: de strijd met art. V der addititioneele bepalingen. Ik heb dit boven (blz. 24 vlg.) reeds trachten te weerleggen. Maar ik meen, dat nog een sterker, onuitgesproken argument ertoe heeft geleid, dat art. 20 gevallen is, een gevoelsargument; de maatregelen der woningwet komen vooral ten goede aan de economisch zwakken ten koste der economisch sterken. Met slechte woningen buit de welgestelde den arme uit. „Reeds te lang hebben deze woningen be-

staan" riep men uit. Zou zulk een uitbuiter der armen nu misschien nog voordeel trekken uit de onbewoonbaarverklaring? Dat mocht niet. Dat evenwel de opbrengst der overblijfselen den eigenaar toekomt, spreekt vanzelf.

Sommige kamerleden zagen in § 6 der wet, de artt. 27 en 28, welke het verbod van bouwen in het belang eener stelselmatige bebouwing binnen de kom der gemeente regelen, eene onbruikbaarmaking van eigendom: ten onrechte naar ik meen, zooals ik boven (blz. 68) reeds zeide: er is hier slechts beperking in het gebruik.

In een enkel geval kan in plaats van afbraak onteigening eener woning plaats hebben: en dat wel, wanneer de woning is opgenomen in een plan tot onteigening door den gemeenteraad vastgesteld, en dat de geleidelijke ontruiming verzekert van een geheel stadsdeel. Wat de schadeloosstelling betreft, maakt dit voor den eigenaar geen verschil. De woningwet voegt een geheel nieuwen IV-den titel aan de onteigeningswet toe „Over de onteigening in het belang der volkshuisvesting", waarin vooral omtrent de schadeloosstelling geheel gewijzigde bepalingen voorkomen. Wordt eene onbewoonbaar verklaarde woning onteigend, dan krijgt de eigenaar voor schadeloosstelling alleen den prijs van den grond en de bouwmaterialen — hetzelfde wat hij bij gewone afbraak in handen zou krijgen.

Art. 49 der wet verklaart de voorafgaande artt. niet toepasselijk „op ter tijdelijke bewoning bestemde loodsen, keeten, tenten en andere soortgelijke inrichtingen; tenzij de bewoning langer dan vijf jaar aanhoudt." Voor de bewoning hiervan verleenen B. en W. eene schriftelijke vergunning, waaraan zij voorwaarden in het belang van gezondheid, veiligheid en zedelijkheid verbinden. De

4e alinea geeft nu ten aanzien van deze gebouwen aan B. en W. de bevoegdheid, te doen wegnemen wat zonder de vereischte vergunning wordt daargesteld.

§ 32. De wet tot exploitatie van Staatswege van steenkolenmijnen in Limburg, van 24 Juni 1901, S. 170. bevat eene eigendomsbeperking door het openbaar gezag, die geheel op het gebied der onteigening ligt. Ik memoreer ze hier dan ook alleen, omdat ze wel iets op vernietiging en onbruikbaarmaking gelijkt, en er niets mede te maken heeft.

De ontginning van bepaalde mijnen in Limburg zal van staatswege geschieden. De mijnen, welke achtereenvolgens zullen worden ontgonnen, worden door den Koning, den Raad van State gehoord, aangewezen. Door deze ontginning wordt, als ware voor de ontginning volgens de wet van 21 April 1810 (Bulletin de Lois 285) concessie verleend, voor den Staat de eigendom van de mijn verkregen (art. 1).

De eigenaren van grond gelegen boven een, ingevolge het tweede lid van art. 1, aangewezen mijn, hebben recht uit 's lands schatkist op eene schadevergoeding van f 12.50 per H. A. De Staat treedt hier geheel als particulier op en wordt ook behandeld zooals verder een particulier met concessie behandeld wordt volgens de algemeene mijnwet van 1810; in de Memorie van Toelichting wordt ook uitdrukkelijk gezegd: dat de Staat, als mijnontginnaar optredend, evenals de particuliere ondernemer, het maken van winst moet beoogen.

Het ontginnen der mijn is niet te beschouwen als onbruikbaarmaking of gebruik van den ondergrond van den

eigenaar door den Staat; maar door de ontginning wordt eene scheiding gemaakt tusschen den eigendom van boven- en ondergrond, geheel zooals het in de wet van 1810 geschiedt, dáár niet ten bate van den Staat, maar ten bate van den particulieren ondernemer. De Indische mijnwet (van 23 Mei 1899 S 124) zegt eenvoudig dat de rechthebbende op den grond over bepaald genoemde delfstoffen niet mag beschikken. Dezelfde zaak in een ander gewaad.

Met publiekrechtelijke vernietiging of onbruikbaarmaking heeft deze zaak niets te maken.

§ 33. Tot het gebied van de Waterstaatswetgeving behoort de oudste regeling, die in Nederland verbindend is: „de Ordonnance du Roi pour les eaux et les forêts de son royaume" van Augustus 1669 (exécutoir verklaard bij decreet van 8 Nov. 1810). Artt. 42, 43 en 44 van titel XXVII zijn bij artikel 10 sub 1 der Invoeringswet van 15 April 1886 (S. 64) uitdrukkelijk gehandhaafd voor Limburg, waar de (straks te noemen) publicatie van 1806 niet geldig is. Ze houden het verbod in, allerlei zaken, die den stroom zouden kunnen tegenhouden in rivieren te plaatsen; en politiedwang tot wegneming dier voorwerpen in geval van overtreding.

Art. 7 van titel XXVIII, gehandhaafd bij artikel 10 sub 1 der invoeringswet van 25 April 1886 gebiedt het openlaten van een jaagpad; men mag niet dichter dan dertig voet van den kant af, waar de booten getrokken worden, en tien voet van de andere zijde af, boomen planten of heggen plaatsen. Bij overtreding worden de veroordeelden gedwongen „à réparer et remettre les chemins en état à leurs frais," De bedoeling zal wel zijn, dat ook politiedwang door de overheid kan plaats hebben.

Eene Publicatie van 24 Februari 1806[1]) van Hun HoogMogende, vertegenwoordigende het Bataafsche Gemeenebest, houdende bepalingen omtrent een algemeen rivier of waterregt over de rivieren en stroomen dezer Republiek, houdt het volgende in:

Art. 3. Ingeval de goede gesteldheid der rivieren of stroomen naar oordeel van het Gouvernement mogt vorderen, gronden ten nutte van het algemeen te occuperen, of door te maken werken te doen afnemen, zal zulks door eene billijke schadevergoeding vergoed worden, na taxatie door deskundigen.

Art. 5. Gebouwen of werken van weinig aanbelang, niet vallende in de termen van art. 1, 6 en 7, zonder permissie van de commissie van superintendentie gesticht, en bij dezelve nadeelig voor de rivieren of stroomen geoordeeld wordende, zullen op last van dezelve commissie door of ten kosten van den eigenaar geamoveerd moeten worden. (Overtreding).

Art. 8. Geene thans nog onbeplante buitendijks gelegen gronden of platen zullen met hout beplant mogen worden, zonder bekomen permissie als voren; zijnde echter hieronder niet begrepen de plantingen tot scheiding van landen, aan den voet der dijken of van laagtens achter hooge oevers gelegen, zoo nogtans, dat laatstgemelde beplantingen ter beoordeeling van en op last der commissie, door of ten koste van den eigenaar en zonder eenige schadevergoeding dadelijk zullen moeten worden geamoveerd.

Blijkbaar wordt met het laatste deel der zinsnede be-

---

[1]) Zie art. 10 sub 1 der invoeringswet, waaruit blijkt, dat de publicatie nog geldt.

doeld: wat geplant is, *na* het uitvaardigen dezer publicatie, want er volgt:

Wanneer het door de commissie voor de goede gesteldheid der rivieren of stroomen, noodig geoordeeld wordt het hout van eenige gronden te amoveeren, welke *te voren reeds beplant geweest of vervolgens met permissie der commissie beplant mogten worden*, wordt daarvoor aan de eigenaars eene *billijke schadeloosstelling* gegeven, op taxatie.

Art. 12 bevat de strafbepaling, en herinnert aan de verplichting van den „contraventeur" om te „amoveeren" al hetgeen „contrarie" dezer bepaling gemaakt of gedaan is, zonder eenig „dédommagement," terwijl het 2de lid daarvan aldus luidt:

Zullende zulks anderzins vanwegens den lande: *ten zijnen koste op last der commisie geëffectueerd worden.*

§ 34. Ik roer in het voorbijgaan aan de Wet van 23 Juli 1885, S. 151, houdende bepalingen omtrent de opruiming en het beheer van vaartuigen en andere voorwerpen, in openbare wateren gestrand of gezonken.

Deze wet geeft den beheerder van een openbaar water het recht vaartuigen, overblijfselen van vaartuigen en alle andere voorwerpen in openbare wateren gestrand, gezonken of aan den grond geraakt *op te ruimen*, zonder dat de belanghebbende bij het vaartuig, de lading of het voorwerp, eenige vergoeding voor mogelijk door die opruiming toegebrachte schade kan vorderen.

Deze *opruiming* is geene onbruikbaarmaking te noemen. Een gezonken voorwerp, een aan den grond geraakt schip is zoo onbruikbaar als maar denkbaar is;

feitelijk wordt hier de eigenaar door den beheerder geholpen. Dat geene vergoeding voor mogelijk door 't bergen toegebrachte schade wordt gegeven, is natuurlijk.

§ 35. De Wet van 28 Februari 1891 S. 69, tot vaststelling van bepalingen betreffende 's Rijks waterstaatswerken.

Art. 56 van de Grondwet eischt eene wet, als door straffen te handhaven bepalingen in een algemeenen maatregel van bestuur opgenomen zullen worden. De wet van 28 Februari 1891 voorziet hierin ten aanzien van de bepalingen door den Koning gemaakt betreffende 's Rijks waterstaatswerken. Daar twijfel uitgesproken was aan de bevoegdheid des Konings om politiedwang, anders dan krachtens de wet uit te oefenen, voegde men een artikel 3 in, luidende: De door ons aan te wijzen ambtenaren zijn bevoegd, desnoods bijgestaan door de ambtenaren van de Rijks- of gemeentepolitie en op kosten der overtreders, te doen wegnemen, beletten, verrichten of in „vorigen toestand herstellen, hetgeen in strijd met de krachtens deze wet uitgevaardigde voorschriften wordt gemaakt of gesteld, ondernomen, nagelaten of weggenomen." Hieronder valt onbruikbaarmaking van eigendom zonder schadeloosstelling daar de eigenaar in overtreding is. Voor mogelijke vrijspraak maakt de wet geen uitzondering.

§ 36. De Wet van 13 Juli 1895 S. 113, houdende bepalingen omtrent verveningen.

Hoofdzakelijk regelt deze wet het toezicht van Gedeputeerde Staten op de verveningen. De eenige bepaling die uit te oefenen politiedwang bevat is art. 12.

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om de verveningen, in strijd met de wet ondernomen, feitelijk te doen beletten

en om het terrein op kosten der verveners zooveel mogelijk in den vorigen toestand te doen herstellen. Gaat dit met onbruikbaarmaking of vernietiging van eigendom gepaard, dan zal het geene schadevergoeding meebrengen, daar de eigenaar in overtreding is, — van latere vrijspraak wordt gezwegen.

§ 37. De Wet van 10 November 1900 S. 176, houdende algemeene regels omtrent het Waterstaatsbestuur. Regels van meest verschillenden aard geeft deze wet. Een aparte paragraaf behandelt de verplichting van eigenaren en gebruikers van gronden ten opzichte van waterstaatswerken. De drie eerste artikelen zijn ongeveer analoog aan de artt. 3—5 van de telegraafwet.

Art. 9 luidt als volgt:

Wanneer tot het maken van ontwerpen voor het aanleggen, onderhouden of verbeteren van een waterstaatswerk gravingen, opmetingen of het stellen van teekens op iemands grond noodig worden geacht, moeten zoowel de eigenaars als de gebruikers van dien grond dit gedoogen, mits dit aan laatstgenoemden ten minste tweemaal vierentwintig uren van te voren, hetzij door het bestuur van het publiekrechtelijk lichaam dat het waterstaatswerk ontwerpt, aanlegt, onderhoudt of verbetert, hetzij door den burgemeester, schriftelijk zij aangezegd.

Wanneer tot het uitvoeren van werken aan waterkeeringen of watergangen grondspecie en bouwstoffen, desgevorderd in vervoermiddelen, over iemands grond moeten worden vervoerd of daarop tijdelijk neergelegd, moeten de eigenaren en gebruikers dit toelaten, enz.

Art. 10 zegt:

De eigenaars en gebruikers van gronden en gebouwen en de beheerders van werken, waarin of waarop ten behoeve van driehoeksmeting, van de aanduiding van waterhoogten, ten behoeve van waterpassingen, strand- en riviermetingen en dergelijke waterstaatsbelangen vanwege het openbaar gezag, merkpalen, peil- of andere merken moeten worden bevestigd, zijn gehouden het aanbrengen van deze merken en wat tot instandhouding daarvan vereischt wordt te dulden.

De eigenaren en gebruikers van gronden, waarover of waardoor ten behoeve van een waterstaatsbelang vanwege het openbaar gezag electrische geleidingen moeten worden aangebracht zijn gehouden het plaatsen der noodige palen, het leiden der draden zoo boven als onder den grond, alsmede wat tot instandhouding daarvan vereischt wordt, te dulden. Het plaatsen van palen en het leiden van draden onder den grond in afgesloten tuinen en erven, die met bewoonde perceelen één geheel vormen, behoeft niet te worden gedoogd (vgl. het nieuwe ontwerp telegraaf en telefoonwet).

Art. 11. De schade welke uit de toepassing der bepalingen van de twee voorgaande artt. mocht voortvloeien, wordt door hen te wier name of last het werk wordt uitgevoerd, vergoed, enz. Ook hier kan bij de uitvoering van het werk eenige onbruikbaarmaking of vernietiging van eigendom plaats hebben.

Hoewel nu deze werken door een publiekrechtelijk lichaam worden uitgevoerd, ten dienste van de belangen van den waterstaat, en de zorg voor deze belangen behoort tot de huishouding van den Staat, blijkt toch uit de bewoordingen van de artikelen, en de herhaalde vergelijking met de

telegraafwet, in de M. v. T. en de M. v. A. dat de werken hier beschouwd worden als werken ten openbare nutte; de beperkingen zijn dus te beschouwen als beperkingen ten dienste van een werk van openbaar belang en niet als politierechtelijke beperkingen. Theoretisch vallen ze dus in het gebied der onteigening; praktisch zal echter de wet van art. 152 ze bestrijken, voorzoover ze tot onbruikbaarmaking of vernietiging van eigendom kunnen leiden. Ook hier staan politiezorg en de zorg voor publieke werken dicht bij elkaar; de werken dienen toch tot bescherming der publieke veiligheid.

Merkwaardigerwijze wordt nu in het volgende artikel, dat ook eene beperking van den eigendom bevat, weer geen vergoeding toegekend. Bij verordening kan aan de eigenaren en gebruikers van erven of gronden, gelegen aan een watergang, waarvan het onderhoud geschiedt door of onder toezicht van het openbaar gezag, de verplichting worden opgelegd op hunne erven of gronden de specie te ontvangen, die tot behoorlijk onderhoud als waterloozing, uit den watergang wordt verwijderd.

De bedoeling is, zooals bij de handelingen aan den dag kwam, een definitieve grondberging. Ontstaat hierdoor onbruikbaarmaking? Er ontstaat door het uitbaggeren van de sloot op het aangrenzende land een heele wal. De grond onder dien wal zou men kunnen zeggen, wordt onbruikbaar; maar ik meen dat het hier weer het verschil is tusschen gebruiken en onbruikbaarmaking. De grond wordt gebruikt om er de specie op te brengen; het is een beperking van den eigendom, niet vallende onder art. 152, 1e lid. Iets anders zou het zijn, wanneer er bepaaldelijk een dijk werd aangelegd. Men heeft bij dit artikel over de schadevergoeding gediscussieerd, maar haar

niet willen toekennen, omdat het opbrengen van de vruchtbare specie in den regel meer voor- dan nadeel is.

Art. 42 bevat den politiedwang waarmee Gedeputeerde Staten kracht bij kunnen zetten aan hun bevelen. Zij kunnen, waar zij krachtens de wet een bevel hebben gegeven, bij weigering of verzuim het bevolene doen bewerkstelligen. Is staking van eenig werk bevolen, dan kunnen zij bij weigering het geheele werk doen opruimen en den vorigen toestand doen herstellen. Dit geschiedt, behalve in het geval van dringend of dreigend gevaar, niet, dan nadat in hoogste instantie beslist is, dat het bevel terecht gegeven was: dat de werken noodzakelijk waren, en de verplichting bij dengene bestond, die het bevel ontving. Voor schadeloosstelling is hier geen aanleiding. De eigenaar is in overtreding van een krachtens de wet gegeven bevel; en in het enkele geval, dat opgeruimd wordt, vóór in hoogste instantie de rechtmatigheid van het bevel is uitgemaakt, is de opruiming geschied, omdat het werk dreigend gevaar inhield; ook daarvoor is schadeloosstelling niet wenschelijk [1]).

§ 38. Wet van 9 Mei 1902 (S. 54) tot toekenning van eenige bevoegdheden aan de besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders.

Terwijl de bedoelde besturen hunne bevoegdheden ontleenen aan de reglementen hunner instellingen, door de Provinciale Staten vastgesteld, zijn er enkele bevoegdheden, die in deze wet steun vinden.

Art. 1 1e lid luidt als volgt:

De besturen van waterschappen, veenschappen en veen-

---

[1]) Zie over art. 44 blz. 42.

polders, die als publiekrechtelijke instellingen zijn ingericht zijn bevoegd:

1e. bij dringend of dreigend gevaar de door hen noodig geoordeelde maatregelen te nemen, des noods met afwijking van bepalingen van eenen algemeenen maatregel van bestuur of andere verordening; nadat het gevaar geweken is, zorgen zij zooveel mogelijk dat de staat van zaken weder met de verordeningen in overeenstemming worde gebracht.

Dat uit deze bevoegdheid tot daadwerkelijk ingrijpen ook onbruikbaarmaking en vernietiging van eigendom kan volgen, behoeft wel niet aangetoond. Zoover het onbruikbaarmaking is, zal deze vermoedelijk alleen tijdelijk zijn: uit de 2de alinea toch zal men wel moeten opmaken, dat alles zooveel mogelijk in den vorigen toestand hersteld moet worden. Onbruikbaarmaking of vernietiging van eigendom is daarbij mogelijk zonder schadeloosstelling — en wel eene wegens dreigend of dringend gevaar.

Art. 1, 2o geeft den genoemden besturen de bevoegdheid: de door hen bevolen werken en opruimingen bij weigering of nalatigheid van de daartoe verplichten voor rekening van dezen te doen uitvoeren; wat ook tot vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom kan leiden. Ook hier heeft overtreding plaats van een bevel dat in de wet zijn steun vindt; middellijk in de wet oorsprong neemt. Er heeft dus geene schadeloosstelling plaats. [1])

§ 39. Enkele wetten rakende de defensie, houden vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom in.

---

[1]) Zie over art. 1, 3o., blz. 42.

Zooals de politiezorg de afwending van gevaren beoogt, die de orde der Maatschappij in den Staat van de zijde der leden zelve en in normale tijden bedreigen, zoo beoogt de defensie het afwenden, der gevaren die het bestaan van den Staat bedreigen, het afwenden van een buitenlandschen vijand in tijd van oorlog; of van een binnenlandschen vijand in tijden van opstand of revolutie. Hier nu is een ander, ruim veld van eigendomsbeperking. Ten allen tijde is de overheid bevoegd geweest ter wille van de defensie de vrijheid der burgers in de sterkste banden te knellen. En terecht. Wat nutten den burgers de vrijheden die de Staat hun waarborgt, wanneer die Staat ophoudt te bestaan? De Staat draagt, zegt VON STEIN, zijn eigen noodzakelijkheid, zijn eigen bestaansrecht in zich zelf. Alles moet de Staat daarom ondergeschikt maken aan het voortbestaan van den Staat. Alle rechten, alle vrijheden moeten kunnen worden opgeheven op het oogenblik dat het bestaan van den Staat op het spel staat. Daarom staat onze grondwet toe alle bevoegdheden van het burgerlijk gezag op het militaire over te brengen; alle burgerlijke overheden aan de militaire ondergeschikt te maken; af te wijken van de bij de grondwet gewaarborgde rechten van persvrijheid, vrijheid van vereeniging en vergadering, onschendbaarheid van woning en het geheim van de post. Zelfs mag de burger van zijn gewonen rechter afgetrokken worden. Dat de wetgever van zijne veel minder ingrijpende bevoegdheid om den eigendom te beperken gebruik zou maken ter wille van de veiligheid van den Staat, was te voorzien.

§ 40. Een van de voorbeelden daarvan vinden we in de Wet van 21 December 1853 S. 128, houdende

bepalingen betrekkelijk het bouwen, planten en het maken van andere werken binnen zekeren afstand van de vestingwerken van den Staat.

Deze wet had eene moeilijke geboorte en de reden daarvan lag juist in de schadeloosstellingsquaestie. Eindeloos heeft men er over geredeneerd of de beperkingen die de eigendommen om vestingen heen ondergaan, onteigening daarstelden of niet. Het eerste ontwerp gaf, geheel in overeenstemming met de beginselen die wij hebben trachten te ontwikkelen, geheel geen schadeloosstelling; in het later aangenomen ontwerp heeft de regeering zich naar de opinie van de meerderheid der Kamer geschikt en schadeloosstelling toegekend; hoewel ze erkende, dat het tegen haar eigen overtuiging in was. Er wordt nu vergoeding gegeven voor de waardevermindering, die een erf ondergaat, doordat hetzij een vesting in de nabijheid gebouwd wordt, hetzij een bestaande vesting tot een andere klasse gebracht wordt, of de verboden kringen worden uitgebreid; waardoor de eigenaar beperkt wordt in zijne vrijheid om te planten of te bouwen. De eigendomsbeperkingen zijn natuurlijk bezwarender naarmate de eigendom dichter bij de vesting is gelegen, en naarmate de vesting tot een hoogere klasse behoort, d. w. z. van meer gewicht is.

Deze wet is dus een van de weinige voorbeelden, dat vergoeding wordt gegeven voor eene bloote beperking van den eigendom; terwijl er geen sprake is (als in de begrafeniswet) van direct toegebrachte tastbare schade, noch van een werk ten publiek nutte, als in de telegraafwet; men sprak meer dan eens uit, dat de eigendomsbeperking hier een politiemaatregel was. Maar de schadeloos-

stelling is hieruit te verklaren, dat ze een compromis is tusschen de regeering, die in het geheel geen vergoeding wilde, en die leden die onteigening wenschten. Dit laatste moge onjuist zijn, opmerkelijk is het, dat in Duitschland zoowel als in Frankrijk de beperkingen in den omtrek van vestingen niet onder de gewone beperkingen, waaraan de eigendom steeds onderhevig is, worden geteld, doch publiekrechtelijke dienstbaarheden heeten. [1]) Ook ten onzent werd deze beperking bij de behandeling herhaaldelijk zoo genoemd. Het stelsel dat de regeering in toepassing had wenschen te brengen, was geheel dat van onze tegenwoordige Grondwet, zooals de artt. 151 en 152 het huldigen; geen vergoeding voor beperking in den eigendom, inkrimping van de beschikkingsbevoegdheid; wel vergoeding voor opruiming en aantasting van het voorwerp van den eigendom. Duidelijk zegt de regeering het in de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer: „Het stelsel der wet rust op de onderscheiding tusschen onteigening ten algemeenen nutte (waarmee zij ontneming van eigendom bedoelt) en beperking van eigendom in het algemeen belang.” Dat komt ook uit bij de behandeling der artt., waar zij even pertinent vergoeding toekent voor de opruiming, als zij ze aanvankelijk weigert voor de beperking. Door het eerste ontstaat, zegt zij, een materieel verlies, voortvloeiend uit het geoorloofd gebruik van den eigendom.

Verscheidene bepalingen van vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom ontmoeten wij in de wet.

---

[1]) De Duitsche wet van 21 December 1871 geeft er vergoeding voor. O. MAYER D. Verwaltungsrecht II, blz. 168.
In Frankrijk wordt echter niet consequent vergoeding toegekend. MAYER, Theorie des französischen Verwaltungsrechts blz. 266.

Eerstens art. 29: Alle gebouwen of getimmerten, alle afsluitingen, alle houtgewassen en alle hoopen en stapels, welke binnen de middelbare kringen van vestingwerken van alle klassen gesteld, geplant of gelegd zijn of zullen worden, kunnen, zoodra het vestingwerk in staat van oorlog of van beleg is verklaard, zonder vorm van proces, op last van den militairen commandant weggeruimd worden. Schadevergoeding wordt gegeven voor vernielde gebouwen, getimmerten, afsluitingen of houtgewassen, gesteld of geplant, tijdens zulks niet was verboden.

Geene schadevergoeding wordt verleend, voor zoover de vernielde gebouwen, getimmerten, afsluitingen of houtgewassen zijn gesteld of geplant tijdens dit alleen geoorloofd was onder voorwaarde, dat zij zonder schadevergoe ding zouden kunnen worden opgeruimd, of het bouwen en planten onder andere voorwaarden, welke de verplichting tot schadevergoeding uitsloten, heeft plaats gehad. Deze uitsluiting der vergoeding spreekt voor zichzelf. Waarschijnlijk is wel de bedoeling, dat steeds bij het bouwen binnen den middelbaren kring het beding gemaakt zal worden, dat zonder schadeloosstelling zal worden opgeruimd [1]). Het gezag moet niet door vrees voor hooge kosten weerhouden worden weg te ruimen wat in oorlogstijd een gevaar voor de goede verdediging is; en wie in den omtrek, binnen de kringen eener bestaande vesting gaat bouwen, weet wat hij doet.

Volgens art. 36 moeten op het tijdstip waarop besluiten in werking treden, waarbij nieuwe verboden kringen worden daargesteld of die op andere manieren de verbodsbe-

[1]) Het aanvankelijk artikel, juist andersom gesteld (niet schadeloosstelling als regel) had dan ook feitelijk geheel dezelfde bedoeling.

palingen vermeerderen, alle verrichtingen, die niet of slechts onder voorwaarden zijn toegelaten, worden gestaakt. Indien (art. 40) de uitvoering van het begonnen werk met wijzigingen of in het geheel niet wordt toegestaan, alsmede indien het reeds gemaakte gedeeltelijk of geheel moet worden weggeruimd, wordt zoo spoedig mogelijk tusschen de belanghebbenden en den minister van oorlog, eene overeenkomst getroffen nopens het verleenen eener schadevergoeding, indien daartoe termen zijn; bij gebreke eener overeenkomst, begroot de rechter. Daarbij mag, terecht, alleen in aanmerking komen de schade, welke geleden wordt door het wegruimen of wijzigen van het begonnen werk, zonder dat daarbij in berekening mag worden gebracht eenige waardevermindering van eigendommen of bezittingen.

Waar geen vergoeding bij deze wet wordt gegeven bij eigendomsvernietiging berust dat steeds op overtreding van de wet of een krachtens de wet gegeven bevel.

Art. 16 gebiedt de eigenaars van vermoedelijk binnen de verboden kringen van een vestingwerk gelegen erven bepaalde ambtenaren en arbeiders toe te laten tot plaatsopneming. In geval van weigering worden afsluitingen of andere beletselen verbroken of uit den weg geruimd. De schade voortgevloeid uit de verbreking of wegruiming blijft ten laste van den weigerachtigen bewoner of gebruiker.

Volgens art. 39 beschikt de Minister van Oorlog wat er met het in art. 36 genoemde aangevangen werk gebeuren moet. Wat men tegen die beschikking doet, wordt dadelijk weggeruimd, wanneer de eigenaar zelf het niet doet. Voor de schade die de belanghebbende lijdt, door tegen de beschikking van den Minister te handelen, wordt geen

vergoeding toegekend. Ook bij het verzuim van het inleveren van plannen, waar dit bij de wet gevorderd wordt, verliest de belanghebbende zijn recht op schadeloosstelling. Volgens art. 57 wordt alles wat gemaakt, geplant en geplaatst is in overtreding van de wet binnen een zekeren termijn van wege den Staat weggeruimd, wanneer de overtreder dat zelf niet doet.

Dat de wet van ongelijk minder belang is geworden door het ontmantelen van verscheiden groote vestingen spreekt van zelf. Juist de schadeloosstellingsquaestie heeft in 1853 heeft wat gemoederen in beroering gebracht.

§ 41. Even zij gewezen op het grondwetsartikel 186, niet omdat het onbruikbaarmaking van eigendom bevat, maar omdat het naast artt. 151 en 152 het derde voorbeeld is van grondwettig gewaarborgde schadeloosstelling bij inmenging met den eigendom in het openbaar belang.

Art. 186 luidt: De inkwartieringen en het onderhoud van het krijgsvolk, de transporten en leverantiën van welken aard ook voor de legers of verdedigingswerken van het Rijk gevorderd, kunnen niet dan volgens algemeene regels, bij de wet te stellen, en tegen schadeloosstelling ten laste van een of meer inwoners of gemeenten, worden gebracht. De uitzonderingen op die algemeene regels voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden worden bij de wet vastgesteld. In 1887 is uitdrukkelijk verklaard dat met die „uitzonderingen" niet tevens werd bedoeld „uitzonderingen op de schadevergoeding"; dat altijd ook in oorlogstijd schadevergoeding zou worden gegeven [1]. En zoo is

[1]) Arntzenius IX 254.

het ook steeds geweest. (Het artikel dateert van 1815 en werd door GENDEBIEN voorgesteld. THORBECKE Aanteekening II. 261). En terecht. Want men zou deze eigendomsaantasting het voorbeeld van het „besondere Opfer” kunnen noemen. Zij is daarom niet inhaerent aan den eigendom, omdat ze vast is aan de persoon. Niet bepaald aangewezen eigendom moet geleverd worden, maar bepaalde personen moeten eigendom afstaan; en niet bepaald aangewezen eigendom, maar slechts eigendom van bepaalde soort. Een diepgaand verschil scheidt dus deze leverantiën van de onteigening.

Hier ligt de schadeloosstelling werkelijk in den aard der zaak. Het zou tegen de rechtvaardigheid ingaan, de eene persoon boven de andere te belasten, zonder dat meerdere draagkracht of andere gronden hiertoe aanleiding geven.

Het grondwetsartikel heeft uitvoering gevonden in de Inkwartieringswet, welke over velerlei gebruik van eigendom handelt: (inkwartiering, stalling, transporten) en verder over gedwongen eigendomsafstand (spijs en drank; in tijd van oorlog leverantiën van welken aard ook).

§ 42. De wet op de militaire inundatiën, ter uitvoering van art. 152, 2e lid der Grondwet van 15 April 1896, S. 71.

Van oudsher was het de vraag of men de schade, den ingezetenen toegebracht door maatregelen, vóór den oorlog of in den oorlog ter verdediging genomen, af zou scheiden van de eigenlijk gezegde oorlogsschade, door den vijand veroorzaakt, en of daar vergoeding voor vereischt was. [1])

Tot die maatregelen behooren de militaire inundatiën.

[1]) Vgl. blz. 112.

Onder de republiek is daar meermalen schadevergoeding voor gegeven; zoo zijn in 1747 en 1748 de ingezetenen, wier landerijen door het beleg van Bergen op Zoom waren geïnundeerd schadeloos gesteld. (Egter in de Kamerzitting van 1846—47. Handelingen blz. 372 s. q.) Merkwaardig zijn publicaties van de Staten van Holland en West-Friesland van 10 September 1787 en 14 Februari 1793, (Groot Plakaetboek IX blz. 34 en 78). Ook deze kennen vergoeding toe voor „het formeeren van 's Lands inundaties"; maar de bewoordingen der publicatie doen veronderstellen, dat men meer uit vrees voor lastige ingezetenen, dan uit een vast beginsel handelde.

NAPOLEON kende bij decreet van 10 October 1811, te Amsterdam geteekend, een schadeloosstelling van 500.000 frcs. toe aan de ingezetenen der departementen van de monden van Schelde en Rijn en het arrondissement van Breda, wier landerijen bij gelegenheid van de landing der Engelschen in 1809 kortstondig waren geïnundeerd.

Eene wettelijke bepaling hebben we echter niet gekend vóór de wet van 10 Juli 1791 hier van kracht werd in 1810, welke in art. 38 bepaalde, dat de particulieren, wier eigendommen schade zullen hebben geleden door de inundatiën, strekkende tot verdediging van plaatsen die in staat van oorlog zijn, ten koste der schatkist schadeloos zullen worden gesteld. [1])

Een Koninklijk Besluit van 5 Jan. 1815 N°. 22, over welks geldigheid veel gestreden is, stelt het beginsel voorop, dat de s c h a d e n d o o r d e g e m e e n e r a m p e n

---

[1]) Zie over de geldigheid dier wet na 1815 en later, de Handelingen der Tweede Kamer van '46—'47, t. a. pl.

VAN MARLE. Het wetsontwerp ter uitvoering van art. 152, 2e lid der Grondwet. Proefschrift 1891; en het rapport der Commissie van 1850.

en onafscheidbare gevolgen van den oorlog aan bizondere ingezetenen toegebracht, niet vanwege het Gouvernement worden vergoed. Of men hier inundaties en dergelijke ook onder rekende, is de vraag. Men heeft zich later wel in dezen zin op dat besluit van 1815 beroepen, en wel in 1838 en 1846, in welk laatste jaar belangrijke discussiën zijn gevoerd naar aanleiding van de verzoeken om schadeloosstelling tot de regeering gericht door inwoners van Brabant, Limburg en Zeeland, die schade hadden geleden door de langdurige inundatien, steeds gehandhaafd, toen de oorlog feitelijk lang geeindigd was. Reeds in de jaren 1835 en 1837 hadden de Staten van Noord-Brabant vertoogen tot den Koning gericht. Zij klaagden daarin, dat de geïnundeerde landerijen niet alleen geen inkomsten opleverden, maar ook „het daarop wassende gras in biezen en waterplanten is verkeerd, de bouwlanden uitgemergeld, de houtgewassen gestorven zijn." Daarop volgde een K. B. van 5 Dec. 1838 [1]) N⁰. 84 dat tegemoetkoming toezeide voor wat langer dan één jaar geïnundeerd was; en wat door zeewater bedekt was geweest; eindelijk 10 Febr. '46, bereikte de Kamer een wetsvoorstel tot „tegemoetkoming in de schade veroorzaakt door militaire inundatiën." De considerans luidde aldus: dat de militaire inundatiën, die in 't belang van 's Rijks verdediging in 1830 in N. Brabant, Zeeland en Limburg gesteld zijn geworden, en verscheiden jaren daarna, dus een onvoorzien langen tijd hebben voortgeduurd, aan een aantal ingezetenen des Rijks eene zoo groote en aanhoudende schade ten behoeve van 't algemeen hebben toegebracht, dat de billijkheid meebrengt, daarvoor

[1]) Overgelegd bij de Bijlagen van 1845—46 Vel 114. blz. 449—462.

zooveel de omstandigheden dit veroorlooven, eene tegemoetkoming te verleenen. De regeering meent, dat deze schaden behooren tot de gemeene rampen en onafscheidbare gevolgen van den oorlog, maar wil eene tegemoetkoming wegens de bijzondere omstandigheden: den langen duur van het status quo. Zij onderscheidt dus niet tusschen schade door den vijand en die door eigen overheid toegebracht. Zij stelt de inundatie gelijk met eene overstrooming, door force majeure ontstaan; door een dijkbreuk bijv. Eene onlogische beschouwing; het groote onderscheid is juist, dat geene force majeure, maar het eigen gezag de schade toebracht.

Merkwaardig is dat men aanvankelijk een onderscheid had willen maken met het oog op den vermogenstoestand der betrokken personen. „Maar het oordeel over iemands betrekkelijk vermogen is teeder van aard en moeilijk" zei men. Dus zag men daar van af. Als argument voor de schadevergoeding voerde men in de Kamer het volgende aan: had men niet geïnundeerd, dan had men meer troepen noodig gehad, hetgeen nog kostbaarder zou zijn geweest. Ook werd beweerd, dat er vóór de inlijving eene constante praktische toepassing van de schadeloosstelling was aan te wijzen. Enkelen wilden in navolging van Belgische vonnissen [1]) deze onderscheiding: wanneer men

[1]) Een daarvan, van het Hof te Brussel van 7 Maart 1832, bevat de merkwaardige zinsnede: Attendu que les lois qui régissent la propriété et les droits qui en dérivent assurent à chacun la paisible jouissance de ses propriétés, que c'est par une conséquence très saine de ce principe que celui, qui éprouve une atteinte à cette possession ou jouissance, a le droit d'en demander la réparation à celui qui a causé le préjudice, que cette conséquence à laquelle le particulier demeure soumis doit également s'appliquer à l'être moral représenté sous le nom de gouvernement.

De Staat wordt hier dus tegenover den eigendom geheel op ééne lijn gesteld met den particulier! —

in nood in den oorlog gehandeld heeft, behoeft er geene vergoeding gegeven; daarentegen wel wanneer men uit bloote voorzichtigheid maatregelen neemt. Ten slotte is de wet van 1846 er met ééne stem meerderheid gekomen: een waardig slot van de langdurige discussies, die duidelijk aantoonden, dat althans in den jare 1846 de overtuiging op het stuk van vergoeding voor schade aan eigendommen, door defensie-maatregelen toegebracht, al zeer weinig gevestigd was.

En nu de wet van 1896. Zooals op blz. 24 is opgemerkt, heeft de wet ter uitvoering van art. 152, 2e lid, der Grondwet (welk tweede lid met het eerste lid eenvoudig niets uit te staan heeft), niet alleen het gebruik van eigendommen voor militaire inundatiën geregeld, maar de geheele militaire inundatie, dus ook de onbruikbaarmaking van eigendom en de schadeloosstelling daarvoor: een onderwerp dat geheel tot het gebied van art. 152, 1e lid behoort. Zooals evenwel de Memorie van Antwoord opmerkt, is die schadeloosstelling niet gegrond op artt. 152 1e lid, doch geheel los daarvan, zoolang art. 152 1e lid door het ontbreken der wet buiten werking is.

Art. 2 der wet van 1896 luidt aldus: Wanneer tot het voorbereiden of stellen van militaire inundatiën ten gevolge van den last of krachtens de machtiging in art. 1 bedoeld, het gebruik van eigendom wordt gevorderd, al dan niet gepaard gaande met wijziging, tijdelijke of voortdurende onbruikbaarmaking of vernietiging van dat eigendom, kan, op last van de hoogste militaire overheid ter plaatse aanwezig, onmiddellijk tot dat gebruik worden overgegaan.

Volgens art. 4 is de Minister van Oorlog bevoegd voor rekening van den Staat het gebruikte eigendom terug te

brengen in den toestand, waarin het zich vóór de ingebruikneming bevond; en art. 5: wanneer door het voorbereiden of het stellen van de militaire inundatiën in de vorige artikelen bedoeld, eigendommen worden beschadigd of aan de vrije beschikking van rechthebbenden of huurders onttrokken, wordt aan hen, op hunne aanvrage, de schade, welke daardoor mocht zijn geleden, vergoed, voor zoover deze schade als het onmiddellijk en dadelijk gevolg van het voorbereiden of het stellen der inundatiën moet worden beschouwd, en voor zoover daarin niet door toepassing van art. 4 is of wordt voorzien.

Eén der drie hoofdbeginselen van de wet noemt de M. van Toelichting: de schade door het gebruik veroorzaakt, wordt volledig vergoed. Dat gebruik sluit dus hier ook in onbruikbaarmaking en vernietiging. Er stond in het ontwerp van wet dat de „belanghebbenden" de schade vergoed kregen. Maar toen men daaruit de conclusie trok, dat ook indirecte schade vergoed zou worden, haastte de regeering zich te verklaren, dat dit de bedoeling niet was, en veranderde „belanghebbenden" in „rechthebbenden" en „huurders"; geen indirecte schade mocht vergoed worden [1]).

Maar ook de schadeloosstelling tot deze engere grenzen teruggebracht, vond heel wat tegenstand. Bestaan er, vroeg men, met het oog op wat er vroeger bij militaire inundaties gebeurde, wel voldoende redenen om het door de regeering vooropgestelde beginsel aan te nemen? En men haalde de wet van 1846 en het toen verhandelde aan.

[1]) Geheel hetzelfde speelde zich af bij de wet op den Staat van Oorlog en beleg, zie hieronder,

Bovendien vond men het moeilijk het recht op behoorlijke wijze te omschrijven en te begrenzen.

Natuurlijk, zegt de regeering in haar antwoord hierop, is het vraagstuk der schadeloosstelling moeilijk. Niet alle gevolgen van den oorlog kunnen gelijkelijk gedragen worden. Maar toch treedt steeds meer het beginsel op den voorgrond, dat de lasten, die de overheid in aller belang moet opleggen, zooveel mogelijk gelijkelijk op allen moeten drukken en derhalve hij, die de eigenlijke schade lijdt, moet worden geïndemniseerd. Neemt de staat zelf met overleg en tot zelfbehoud een dergelijken maatregel ten koste van eigen ingezetenen, dan is dit geen force majeure, geen oorlogsschade en drukt op den Staat de verplichting tot vergoeding. In het algemeen, zoo spreekt de regeering zich uit, erkent de Nederlandsche wetgeving de verplichting, om waar in het publiek belang inbreuk wordt gemaakt op het recht van eigendom, de daardoor veroorzaakte schade te vergoeden.

Wat de vergoeding van in-oorlog toegebrachte schade betreft, herinnert de regeering speciaal aan de Fransche wetgeving, die in algemeene en bijzondere wetten herhaaldelijk schadevergoeding heeft toegekend.

In de Memorie van Antwoord van '95 zegt de regeering nog eens positief: „Het beginsel dat schade, tengevolge van eene, zij het ook volkomen gerechtvaardigde, handeling der regeering moet worden vergoed, wordt als juist aangenomen."

De regeering neemt dus heel positief aan het beginsel: schade door opzettelijk door de eigen regeering beraamde maatregelen aan ingezetenen toegebracht, moet vergoed worden. De toepassing van deze wet strekt zich echter

alleen uit tot gebruiken en onbruikbaarmaken van eigendom. En we zullen dan ook zien dat 3 jaar later, bij de wet op den staat van oorlog en beleg, het beginsel volstrekt niet in zijn vollen omvang is toegepast, maar voor de beperking in het gebruik van den eigendom geen vergoeding is toegekend; dus alleen voor de opruiming en voor het volledig gebruik. Tijdens de discussies over de inundatie-wet is het duidelijk te zien, dat vooral aan de onderwaterzetting van het land gedacht is (getuige bijv. de lange aanhalingen uit de discussies over de wet van '46) dus aan de onbruikbaarmaking; veel minder aan het gebruik van eigendom tot het voorbereiden daarvan. De inundatie zelf is, zooals ik reeds opmerkte, niet als gebruik aan te zien. Het land gaat tijdelijk als het ware geheel te niet. Men gebruikt niet het land, maar alleen de plaats die het land beslaat.

§ 43. De wet op den staat van oorlog en beleg, van 23 Mei 1899, S. 128 tot uitvoering van art. 187 der Grondwet.

In zijne Bijdrage wees THORBECKE erop dat een bepaling, den Koning het recht gevende den staat van beleg af te kondigen, in onze Grondwet ontbrak. De opmerking bleef toen zonder gevolg, maar onze Grondwet van 1887 heeft het verzuim hersteld, en in April 1890 werd het eerste ontwerp ingediend. Dat ontwerp was hierom merkwaardig, dat het aan de twee hoofdstukken over den staat van oorlog en beleg een over den staat van vrede deed voorafgaan. De regeering meende, dat de verhouding tusschen burgerlijke en militaire overheid in onze wetten niet voldoende geregeld was, en dat het hier de plaats daartoe

was. Er was dadelijk verzet tegen deze uitbreiding van het ontwerp: men meende dat deze wet bestemd was om een abnormalen toestand te regelen, en daarin geen plaats was voor de regeling juist van den normalen toestand; dat, was dit noodig, de gemeente- en andere bestaande wetten veranderd moesten worden.

Uit het definitieve ontwerp is dan ook de staat van vrede vervallen. Maar ik wil even de aandacht op dat vervallen eerste hoofdstuk vestigen, omdat er eene bepaling in voorkwam, die ons onderwerp raakt en die toch mogelijkerwijs vroeg of laat wet zou kunnen worden; en wel de artt. 16 en 17: „Troepen, op onzen bijzonderen last bijeengetrokken, of aangewezen tot het houden van bij dien last bevolen oefeningen, mogen zich tijdens die oefeningen vrijelijk bewegen over alle terreinen behalve over afgesloten wandelparken, tuinen en erven van woonhuizen of andere gebouwen.

Art. 17. De schade veroorzaakt door het houden van militaire oefeningen en van schietproeven wordt van Rijkswege vergoed.

Dus: eene wettelijke bepaling, dat manoeuvres gehouden mogen worden op privaat terrein, onder voorwaarde van schadevergoeding. Op het oogenblik is men daartoe afhankelijk van de welwillendheid van de eigenaars der gronden. De overheid heeft geen recht om over particulieren grond troepen te laten gaan en moet zich dat recht dus bij minnelijke schikking verzekeren. In plaats daarvan wilde men een wettelijke beperking met schadeloosstelling. Dat die beperking in vele gevallen op vernietiging of onbruikbaarmaking zou uitloopen, laat zich hooren en de regeering zelf noemde: de schade toegebracht aan den grond, het gewas en het vee. Ook hier werd er op

gewezen dat men niet de middellijke, verder afliggende schade vergoed wilde. Velen wenschten als in Duitschland, waar de zaak wettelijk geregeld is, eene commissie benoemd om de „Flurentschädigungen" vast te stellen. [1])

De vergoeding van schade, door schietoefeningen teweeggebracht, welke natuurlijk ook in vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom kan bestaan, is nu ten onzent niet door de wet geregeld. Voor zoover zij leidt tot onbruikbaarmaking of vernietiging, zal ze onder de wet van artikel 152 1e lid vallen. [2])

En nu de wet zelf:

Volgens art. 1 kan de Koning elk deel van het grondgebied des Rijks in staat van oorlog of beleg verklaren, wanneer er oorlog of oorlogsgevaar is; en in geval van binnenlandsche onlusten, die de in- of uitwendige veiligheid van het Rijk of een gedeelte daarvan in gevaar brengen.

Het 2de hoofdstuk regelt den staat van oorlog.

Art. 15 luidt als volgt: Het militair gezag is bevoegd alles te doen wegruimen, wat aan de behoorlijke verdediging in den weg staat. Daarvoor wordt schadeloosstelling verleend, tenzij bij de wet anders is bepaald, of het tegendeel is overeen gekomen.

---

[1]) O. MAYER (t. a. p. II blz. 183) meent dat ook zonder wettelijke bepaling de overheid gerechtigd is troepen over particulieren grond te laten gaan. Maar de Duitsche schrijvers zijn volstrekt niet eenstemmig op dat punt. MAYER zelf haalt LABAND aan als tegenstander, vgl. LAYER t. a. p. blz. 53.

[2]) Of hier § 14 van de Duitsche wet van 3 Februari 1875 über die Friedensleistungen, hetwelk luidt: „Alle durch die Benutzung von Grundstücken zu Truppenübungen entstehenden Schäden werden aus Militairfonds vergütet", vergoeding geeft, wordt betwijfeld. Zie ANSCHÜTZ t. a. p. blz. 96. In Frankrijk wordt vergoeding gegeven. (MAYER, Theorie des Französischen Verwaltungsrechts S. 278).

Art. 16: het militair gezag is bevoegd wegen, wateren, terreinen en gebouwen met de daarin aanwezige werktuigen aan provinciën, gemeenten, waterschappen, veenschappen, veenpolders of aan particulieren behoorende, in gebruik te nemen, wanneer dit voor de uitoefening van den militairen dienst noodzakelijk is; voor het gebruik wordt schadeloosstelling gegeven, tenzij het tegendeel overeengekomen is [1]).

De minister van oorlog is bevoegd den gebruikten eigendom weer terug te brengen in den toestand, waarin hij zich voor de ingebruikneming bevond. Daarmee wordt dan bij het bepalen van het bedrag van schadeloosstelling rekening gehouden.

De aanvrage om schadeloosstelling wordt aan den minister gedaan. Kan men het er niet over eens worden, dan wordt het geschil bij den gewonen burgerlijken rechter gebracht.

Het 3de hoofdstuk handelt over den staat van beleg. Daarvan maakt art. 19 het geheele tweede hoofdstuk toepasselijk op den staat van beleg, terwijl de volgende artikelen bepalingen geven, die alleen voor dezen toestand gelden.

Art. 28 zegt: het militair gezag is bevoegd schouwburgen, societeiten, koffiehuizen, tapperijen en andere lokalen, bestemd tot gezellig verkeer alsmede fabrieken

---

[1]) Uit de bewoordingen dezer twee artikelen leid ik af, dat men zich art. 15 ondergeschikt heeft gedacht aan de toekomstige wet van art. 152 1e lid. Immers, art. 15, dat van de onbruikbaarmaking en vernietiging handelt, zegt: schadeloosstelling wordt verleend, tenzij bij de wet anders is bepaald, of het tegendeel is overeengekomen; art. 16 daarentegen dat de ingebruikneming regelt, spreekt alleen van eene overeenkomst, niet van de wet. De Handelingen geven wel is waar geen licht op dit punt, maar welke wet kan art. 15 anders bedoelen dan die van art. 152 1e lid?

en werkplaatsen in het belang der orde of veiligheid voor korter of langer tijd te sluiten.

Volgens art. 29 is het militair gezag bevoegd te bevelen, dat de inwoners de in hun bezit zijnde wapenen en ammunitie op daartoe aan te wijzen plaatsen inleveren. Voor het geval de ingeleverde wapenen en ammunitie niet aan de rechthebbenden worden teruggegeven in den toestand waarin zij bij de inlevering verkeerden, zal daarvoor schadeloosstelling worden verleend.

Art. 38: Het militair gezag is bevoegd in beslag te nemen en te openen elk stuk, aan de post of andere instelling van vervoer dan wel aan de telegraaf toevertrouwd en daarvan inzage te nemen.

Hier vinden wij dus weer verscheidene beperkingen van den eigendom waarvan enkele met, enkele zonder schadeloosstelling: en wel met schadeloosstelling: de vernietiging of onbruikbaarmaking en het volledige gebruik van den eigendom in artt. 15 en 16. [1])

Is de bepaling van art. 29 als onbruikbaarmaking op te vatten?

De bedoeling is volgens de Memorie van Antwoord „misbruik te voorkomen", dus feitelijk wel de wapens aan het gebruik te onttrekken. Maar anderzijds is volgens de regeering het geval, dat ze gebruikt worden door de autoriteit zelf, niet uitgesloten en daarvoor juist de bepaling gemaakt dat er schadeloosstelling zal worden verleend wanneer de wapens geleden hebben door het gebruik of de ammunitie verbruikt is. Dit is dus,

[1]) Art. 15 dankt zijn bestaan hieraan, dat men de bepalingen van de wet van 21 December 1853 S. 128 en van de onteigeningswet niet voldoende keurde en art. 16 eveneens aan de niet toereikende bepalingen over dit onderwerp in de Inkwartieringswet.

dunkt mij, alleen een onttrekking aan het gewone verkeer, geen onbruikbaarmaking.

Maar art. 28 houdt, naar ik meen, wel eene tijdelijke onbruikbaarmaking in. Van een gesloten societeit of werkplaats is geen normaal gebruik meer te maken; geen vergoeding wordt gegeven. [1])

Ten slotte art. 38. Deze inbeslagneming heeft niets uit te staan met de inbeslagneming zooals wij ze talrijke malen tegenkwamen. Het doel is niet voorwerpen tijdelijk onschadelijk te maken, maar er zelf het gebruik van te maken, dat de adressant ervan zou maken; van onbruikbaarmaking heeft het niets.

Bij de behandeling dezer wet zijn er niet zooveel woorden gevallen over de schadeloosstelling als bij de wet van '96. Nog eens kwam het algemeene rechtsbeginsel om den hoek kijken. Enkele leden wilden „dat in het algemeen bepaald werd, dat de Staat gehouden is de schade te vergoeden die een rechtstreeksch uitvloeisel is van de toepassing der wet." „Wat in het algemeen belang geschiedt moet door de gemeenschap betaald worden." Anderen wilden wel de vergoeding uitgebreider, maar scheidden dan juist af de bloote beperking van het gebruik van de materieele aantasting van het voorwerp; zij wilden dan bijv. uitgezonderd hebben: de schade die voort mocht vloeien uit drukpers-

---

[1]) Hierbij wil ik even noemen een „Arrêté" van 1 Germinal An VII (21 Maart 1799) „qui prescrit des mesures pour prévenir l' incendie des salles de spectacle", (executoir verklaard bij decreet van 8 November 1810), hetwelk mij niet gewichtig genoeg toescheen om afzonderlijk op te nemen ook omdat het quaestieus is, of het nog geldig is sedert de invoering der Gemeentewet. In art. 9 bepaalt het „tout théâtre dans lequel les précautions et formalités si-dessus auront été négligées ou omises un seul jour sera fermé à l'instant."

Wanneer het weer geopend wordt blijkt niet. Het zal toch wel een tijdelijke maatregel zijn; de aanleiding is een wetsovertreding.

beperking, beschikking over telegraaf en dergelijke. En nog eens uit de regeering zich over het principe in de Mem. van Antw.:

„Het is in het algemeen niet juist van den Staat te eischen, dat deze zal vergoeden alle schade ten behoeve van het publiek belang aan de rechten van particulieren toegebracht. In welke mate particuliere rechten door het publiek belang kunnen worden beperkt hangt af van de beslissing van den wetgever. Wenschelijk is het om schadevergoeding toe te kennen, behalve wanneer het eigendom geheel en al wordt opgeheven, alleen in die gevallen welke binnen nauwkeurig te trekken grenzen zijn bepaald." Deze zinsnede is een waardig slot van de behandeling onzer positieve wetgeving, omdat zij inderdaad de richting aangeeft waarin de wetgever zich in de laatste jaren met meer of minder bewustheid bewogen heeft.

HOOFDSTUK III.

Gevolgtrekkingen.

---

§ 1. Inleiding.

„Schadevergoedingen en schaderekeningen zijn zeer zeer moeilijk en hoogst bedenkelijke zaken. Onze oude rechtsgeleerden plachten te zeggen, dat het een materie was, waarin geen grond was te peilen," merkte de Minister van Justitie op bij de behandeling van de wet van 21 Dec. 1853 S. 128, en meer nog dan de privaatrechtelijke lijkt de publiekrechtelijke schadevergoeding, „eene materie waarin geen grond te peilen is." Bezien wij echter onze positieve wetgeving wat aandachtiger, trachten wij den weg te zoeken in wat aanvankelijk een doolhof moge lijken, dan is die weg, naar het mij toeschijnt, toch niet zoo heel moeilijk te vinden. Dan blijkt vrij duidelijk, dat art. 152 der Grondwet van 1887 geen nieuw beginsel gebracht, maar slechts de aangewezen lijn gevolgd heeft; het principe heeft vastgelegd, dat door den wetgever reeds vrij constant was gehuldigd: nl. dit: dat voor materieele aantasting van een voorwerp van eigendom, meer bijzonder de vernietiging en de onbruikbaarmaking daarvan, schadevergoeding wordt gegeven; terwijl de uitzonderingen op

dien regel geene losse gevallen [1]) zijn, maar behooren tot niet moeilijk aan te duiden en vrij scherp te definieeren categoriën, en wel de volgende:

§ 2. De uitzonderingen. Tijdelijke onbruikbaarmaking.

1o. De inbeslagneming en in het algemeen de tijdelijke onbruikbaarmaking, met een paar uitzonderingen: de ten onrechte geschiede aanhaling in de Algemeene Wet op de invoerrechten; de ten onrechte geschiede benadering in de wet van 20 April 1895 S. 54, houdende nadere bepalingen op de heffing van het invoerrecht, en de inundatie in de wet op de militaire inundatiën.

Slechts twee wetten bevatten eene tijdelijke onbruikbaarmaking door werkelijke aantasting van het voorwerp: de wet op de militaire inundatiën, zooeven genoemd en de spoorwegwet. De maatregelen, die in de andere wetten worden toegepast, tasten niet eigenlijk het voorwerp aan; zij doen niet veel meer dan voorschrijven, dat het voorwerp niet gebruikt mag worden. Hoewel de scheiding niet scherp te maken is, is toch het verschil zeer wezenlijk tusschen het inbeslagnemen van een voorwerp, het sluiten van een erf, een pomp, het verzegelen van een toestel eenerzijds en het onbruikbaarmaken van een spoorbaan, het inundeeren van land anderzijds. De maatregel die in de eerste gevallen wordt genomen is geheel uiterlijk, werkt in geenen deele op het voorwerp in.

---

[1]) Enkele losse gevallen blijven, die ik niet onder categoriën brengen kan: Zie hierboven blz. 143 (het proeven van wijn enz.) 153 (het vernietigen van valsche maten: het woord valsch heeft hier waarschijnlijk de gedachte aan wetsovertreding gewekt, hoewel eene maat valsch kan zijn, zonder dat er ééne overtreding mee gepleegd is; en blz. 196 (het sluiten eener fabriek.)

Natuurlijk laten wij buiten beschouwing de gevallen, waarin de Grondwet van 1848 tot onteigening dwong.

Verdeelen wij de tijdelijke onbruikbaarmaking in deze twee genoemde categoriën, dan wordt voor de eerste, die tallooze malen voorkomt, slechts in twee gevallen vergoeding gegeven: de aanhaling en de benadering ten onrechte geschied. Die twee uitzonderingen zijn evenwel zeer goed uit bijzondere gronden te verklaren: ten eerste de boven reeds genoemde, dat het koopmansgoederen geldt en een oponthoud in den handel, dat uit den aard der zaak van meer nadeel is dan tijdelijke onbruikbaarmaking van andere zaken; en ten tweede, dat het hier meer door toevallige omstandigheden dan volgens de bedoeling eene onbruikbaarmaking is. Men bedoelt niet tijdelijk in beslag te nemen; men bedoelt verbeurd te doen verklaren of eigendom te doen overgaan. Door het ten onrechte toepassen van den maatregel verandert deze in eene tijdelijke onbruikbaarmaking Wat de tweede categorie betreft, wordt éénmaal wel, éénmaal niet vergoeding gegeven. Het zoo goed als absoluut ontbreken van de schadevergoeding bij de eerste categorie zouden wij kunnen aanvoeren als een argument voor de stelling, dat men in het algemeen in onze wetgeving vergoeding gewild heeft voor materieele aantasting van het voorwerp van eigendom alleen.

Nu evenwel in art. 152 der grondwet onbruikbaarmaking staat, zonder meer, moet men dat woord natuurlijk in den ruimsten zin opvatten, temeer daar de grenslijn zoo moeilijk te trekken is. En liever dan hier te scheiden, zou ik alle tijdelijke onbruikbaarmaking willen samenvatten en uit één gezichtspunt bezien; dan kunnen wij den regel zoo formuleeren: voor de tijdelijke onbruikbaarmaking wordt met zeer schaarsche uitzonderingen geene vergoeding gegeven.

§ 3. De vergoeding bij tijdelijke onbruikbaarmaking en gebruik van eigendom de jure constituendo. —

Zou het voorbeeld van thans gevolgd moeten worden in de wet tot uitvoering van art. 152 der grondwet? M. i. zeer zeker. En ik zou zelfs zoo ver willen gaan te beweren: de tijdelijke onbruikbaarmaking, te kwader ure in art. 152 binnengekomen uit een opportuniteitsreden, met het oog op de militaire inundatie, waarvoor ze nu nutteloos geworden is, behoort niet thuis in art. 152 der Grondwet. Immers men bedoelde met dat artikel eene scheiding te maken (en terecht zooals wij uiteenzetten) tusschen de geheele ontzetting uit het voorwerp van den eigendom en eene beperking in het gebruik van den eigendom. En de tijdelijke onbruikbaarmaking komt neer op niets anders dan eene beperking in het gebruik. Wanneer het voorwerp te eeniger tijd, even bruikbaar als ooit te voren, (immers dat houdt het begrip „tijdelijke onbruikbaarmaking" in) in handen des eigenaars terugkeert, dan is dat volkomen hetzelfde als ware het voorwerp slechts tijdelijk in gebruik geweest. Eene tijdelijke ontneming is in karakter volkomen verschillend van eene ontneming voor goed, omdat juist het begrip: ontzetting uit het voorwerp van den eigendom, geheel vervalt. Terwijl nu in art. 152 de tijdelijke onbruikbaarmaking is opgenomen, is daarin niet opgenomen: het voortdurend gebruik van den eigendom door het openbaar gezag. Dit laatste komt feitelijk even goed op eene ontzetting uit het voorwerp van den eigendom neer als de onbruikbaarmaking en vernietiging. Moge het juridisch eene beperking in den eigendom zijn, feitelijk voelt de eigenaar het even smartelijk als vernietiging zijner

zaak. Vandaar dat tegen het voortdurend gebruik van eigendom zonder schadeloosstelling het rechtsgevoel zich steeds verzetten blijft. Dit is, meen ik, de oorzaak, dat men ook nu nog, terwijl art. 152 toch uitdrukkelijk heeft uitgemaakt dat algeheele ontneming van eigendom geoorloofd is, blijft schermen met het onderscheid tusschen beperking en ontneming van al het gebruik van den eigendom, (zie blz. 53) welk onderscheid in de wet geen grond vindt. Juist dit geheel gebruiken van den eigendom komt bij den grooten en stelselmatigen uitbouw der steden tegenwoordig zoo ontzaglijk veel voor, en is nu voortaan in de artikelen 27 en 28 der woningwet geregeld. Men moet een onbestemd gedeelte van iemands eigendom voor straat, gracht of plein kunnen gebruiken. Men kan den eigenaar van een groot terrein niet vrij laten. Voor onteigening is geen aanleiding, voor schadeloosstelling zeker wel. Nu voelt men een onrechtvaardigheid en neemt dan zijne toevlucht tot het op niets steunende verschil tusschen ontneming van alle gebruik en bloote beperking. Het ware beter, meen ik, wanneer dat verschil in de wet steun vond; wanneer de wet ter uitvoering van art. 152 der Grondwet even goed vergoeding toekende voor voortdurend gebruik als voor onbruikbaarmaking van eigendom.

Dus nooit vergoeding voor tijdelijk gebruik, voor tijdelijke onbruikbaarmaking? In principe neen. Doch, hier ligt een voetangel. Een gebruik, eene onbruikbaarmaking zou eeuwen kunnen duren en toch tijdelijk kunnen zijn. [1]) Het zou dus bij onbruikbaarmakingen, die niet uit

[1]) Feitelijk is het woord voortdurend in art. 152 niet op zijn plaats. Het vormt geene goede tegenstelling met tijdelijk. Men bedoelde: eene definitieve onbruikbaarmaking, eene onbruikbaarmaking voor goed.

den aard der zaak onherroepelijk zijn, steeds in de hand der overheid liggen, ze voor tijdelijke te verklaren en zoo schadeloosstelling uit te sluiten. Daarom, wie niet huldigt: Vive le principe, périsse le monde, die kieze hier een middenweg en make de schadevergoeding vast aan den tijdduur der onbruikbaarmaking. In 1846 wenschte men vergoeding om den langen duur der inundaties. Hoe on-principieel het streven moge schijnen, er lag waarheid aan ten grondslag. Het menschenleven is beperkt van duur. Slechts die onbruikbaarmaking voortdurend te noemen, die eeuwig duurt, ware geen gezond inzicht. Daarom stelle men een termijn; de onbruikbaarmaking, die langer duurt, worde voor eene voortdurende gehouden en vereische schadeloosstelling. Die termijn behoeft niet te lang gesteld te worden; tijdelijke onbruikbaarmaking en tijdelijk gebruik zullen steeds òf voorloopige maatregelen zijn en kort duren, òf een meer durenden toestand beoogen, maar dan ook menschelijkerwijs gesproken onafzienbaar lang duren. Zoo bijv. het gebruik van terrein in particulieren eigendom voor straten.

§ 4. De uitzonderingen: overtreding en gevaarlijke zaken.

De tweede uitzondering op de schadevergoeding vinden wij bij de voorwerpen. die ter zake eener overtreding van wet, verordening of een krachtens wet of verordening uitgevaardigd bevel, worden vernietigd. Die overtreding kan door een strafrechtelijk vonnis zijn geconstateerd; òf wel de overtreding kan door wet of verordening zijn strafbaar gesteld maar de overtreding in casu niet vervolgd zijn; òf wel eene derde mogelijkheid; de verbodsbepaling is niet door straf doch alleen door politiedwang gesanctionneerd. Dit zagen we b.v. in de accijnswetgeving,

In de twee laatste gevallen moet voor het toekennen van vergoeding worden uitgemaakt of hier al dan niet overtreding in het spel is.

De derde uitzondering op de schadeloosstelling vormt de vernietiging of onbruikbaarmaking van voorwerpen die uit zichzelf gevaarlijk, schadelijk, of, om de terminologie van de woningwet art. 22 te gebruiken, van overwegenden hinder zijn; besmette en van besmetting verdachte zaken; dolle honden; ziek vee; ongezonde woningen, waterstaatswerken waardoor dreigend gevaar ontstaat, enz. Tusschen deze twee categoriën van gevallen, waar de positieve wetgeving in den regel schadevergoeding niet toekent, bestaat een zeer nauw verband, zooals ik hieronder hoop aan te toonen.

Slechts een enkele maal zagen wij afwijken van de twee hier opgenoemde beginselen: voor gevaarlijke zaken wordt vergoeding gegeven in de besmettelijke ziektenwet van 26 April 1884 S. 80; de buskruitwet van 26 April 1884 S. 81 en in de schildluiswet van 2 April 1898 S. 79: ingeval van overtreding wordt vergoeding gegeven in de besmettelijke ziektenwet van 26 April 1884 S. 80 en in de buskruitwet van 26 April 1884 S. 81. Hier is zooals boven werd aangetoond, waarschijnlijk aan onteigening gedacht.

§ 5. Motiveeringen in jurisprudentie en litteratuur.

Evengoed als in de wetgeving is reeds vóór 1887 in jurisprudentie en litteratuur duidelijk deze strooming merkbaar: de schadevergoeding uit te sluiten bij overtreding en bij vernietiging en onbruikbaarmaking van gevaarlijke zaken. De voorstanders van de leer: alle ontzetting uit den eigendom is onteigening en vordert dientengevolge schadeloosstelling, trachten nu op allerlei wijzen aan

deze consequentie bij overtreding en schadelijke zaken te ontkomen en zoeken naar motieven om het ontbreken der vergoeding nader te verklaren. Bij overtreding, zeggen enkelen, komt natuurlijk geene vergoeding te pas. Van verlies van eigendom is geen sprake, waar deze verkregen is door onwettige of strafbare daad. Deze redeneering gaat niet op. Teneerste is de eigendom toch eigendom, al heeft men dien door een onwettige of strafbare daad verkregen; tenzij die daad juist eene handeling zij, die geen eigendom doet overgaan, als diefstal. Als men bijv. in gesloten jachttijd heeft gejaagd, is het geschoten wild toch eigendom. Als men visch vangt van te kleine afmeting, is de gevangen visch toch eigendom. En bovendien: bij overtreding van de verordening is er zelden sprake van het verkrijgen van eigendom door onwettige of strafbare daad, maar meest van het aanbrengen van eigendom, daar waar het niet geoorloofd is, op een wijze die niet geoorloofd is; of ook negatief: het verzuimen dier maatregelen, die de wet beval ten opzichte van den eigendom in acht te nemen. En eindelijk, overtreder en eigenaar behoeven niet dezelfde persoon te zijn. Dat de eigendom van den een niet op deugdelijke basis zou berusten, omdat een ander er eene overtreding mee pleegt, zou toch al te sterk zijn. Somtijds stelt men de vernietiging bij overtreding voor als eene straf; de onjuistheid hiervan behoeft zeker niet aangetoond. Het staat zeker niet aan de gemeenteverordening straffen toe te passen, die niet in de strafwet te vinden zijn.

Ook voor schadelijke zaken wilde men geen vergoeding. Hier behielp de jurisprudentie zich met de bewering dat er geene ontzetting uit den eigendom, maar slechts

beperking in het gebruik van den eigendom plaats had. [1]) Waar wij naar een grond zoeken, waarom bij vernietiging en onbruikbaarmaking van gevaarlijke zaken geen vergoeding wordt gegeven, kan ons deze uitlegging niet baten. Op de juristen-vergadering van 1887 redeneert Mr. LEAO LAGUNA aldus: „Het bouwvallige gebouw is een waardeloos voorwerp geworden, de gedwongen afbraak eene plaatsverandering van materialen". Dan weer heeten gevaarlijke zaken vernietigd te worden krachtens een buiten de wet liggend noodrecht, of, ten slotte, men proclameert, dat ze buiten het verkeer staan en dus geen eigendom zijn; eene bewering die op geen enkele wetsbepaling steunt.

Dat geene vergoeding gegeven wordt voor vernietiging van schadelijke zaken kan intusschen niet verwonderen, wanneer men bedenkt, dat zelfs burgerrechtelijk de eigenaar verantwoordelijk gesteld kan worden voor schade, geheel zonder zijn toedoen door zijn eigendom (een dier of een instortend gebouw) veroorzaakt (artt. 1404 en 1405 B. W.) Wij voeren dit niet aan als bewijs of verklaring, waarom bij vernietiging van gevaarlijken eigendom geene vergoeding wordt gegeven: maar het vloeit voort uit dezelfde oorzaak, waarnaar wij te zoeken hebben en kan ons dus eene aanwijzing zijn. Kunnen de gegeven verklaringen ons niet bevredigen dan moeten wij naar eene andere zoeken.

§ 6. Waarom geene vergoeding bij overtreding? Het jus constituendum.

---

[1]) Zie bijv. de conclusie van den advocaat-generaal bij den H. R. van 8 December 1873 (W. 3172): De eigenaar die zijn dier moet dooden, wordt van zijne zaak niet beroofd, maar slechts gedwongen daaraan iets te verrichten.

Allereerst, waarom wordt geene vergoeding gegeven, wanneer eigendom vernietigd wordt ter zake van overtreding. Men is het, meen ik, op dit punt eens, dat er een zekere fout kleeft aan dien eigendom. Waarin echter die fout school, scheen vrij duister. Veelal trachtte men ze te zoeken in de privaatrechtelijke betrekking tusschen eigenaar en voorwerp, in het eigendomsrecht. Dit schijnt mij onjuist toe. Naar ik meen ligt de fout in het voorwerp van eigendom zelf, en bijgevolg moet de schade, waarvan het ontstaan aan die fout te wijten is, worden overgebracht op den eigenaar, bezitter of houder dier zaak. Ook op den bezitter of houder, want het politierecht heeft met privaatrechtelijke verhoudingen niets van doen. Dit kan, meen ik, niet beter worden uitgedrukt dan met de woorden van O. MAYER, waar hij antwoordt op de vraag „van wien de storing van de orde der gemeenschap uitgaat". [1])

„Die Polizei" zegt hij, „hat es nicht mit dem Menschen an sich zu tun, sondern mit der gesellschaftlichen Einzelheit, die der Gesellschaft als Gesammtheit gegenübersteht. Aus geht die Störung von demjenigen, dessen Lebenskreise sie entspringt. Nicht blosz sein persönliches Verhalten wird ihm dafür zugerechnet, sondern auch der gefährliche Zustand seiner Sachen, die Schäden, die aus seinem Hauswesen, aus seinem Gewerbsbetriebe, der guten Ordnung drohen; wegen allem, wovon er der Gesellschaftliche Mittelpunkt ist, trägt er die gesellschaftliche Verantwortlichkeit, und kann er durch obrigkeitliche Maszregeln getroffen werden, damit er die Störung vermeide, unterlasse und beseitige."

---

[1]) T. a. p. I. blz. 265.

De fout nu van het voorwerp (indirect van het individu) is deze: ieder voorwerp, waarmede (en dit waarmede in den ruimsten zin genomen) overtreding is gepleegd, verbreekt de door den staat zelf ingestelde rechtsorde, is in strijd met den normalen rechtstoestand. De staat herstelt dezen, wischt de abnormaliteit uit, door vernietiging van het voorwerp. Nu ontstaat in plaats van de vroegere afwijking een schade voor het individu. Wie moet die schade lijden? M. a. w. is er reden, dat die schade afgewend worde van het individu, door vergoeding teruggebracht worde op den staat? Immers neen. Een fout was oorzaak van de schade; die fout lag bij het individu, het is rechtvaardig dat het individu de schade drage. Zou doordat hij, tot wiens levenskring de zaak op het oogenblik behoort, en hij, die eigenaar is, niet dezelfde persoon zijn, de schade niet den rechten treffen, dan moet dit door privaatrechtelijke schadevergoeding in het gelijk worden gebracht, de staat bemoeit zich hiermede niet. (Vgl. blz. 132).

Daar wij bij den politiemaatregel niet alleen te doen hebben met daden, maar eigenlijk allereerst met toestanden, komt er een factor in het spel, waarover wij nog niet spraken: het veranderen der toestanden. Van twee zijden werd daarop bij de debatten in de juristenvergadering van 1887 de aandacht gevestigd. Mr. OPPENHEIM wenscht schadevergoeding bij beperking van eigendom door politiemaatregel alleen in zeer klemmende gevallen, wanneer de billijkheid zeer sterk spreekt; waar sprake is van verkregen rechten, in dien zin dat er nieuwe toestanden komen, die enkele personen van mindere conditie maken. En Mr. DE VRIES verlangt eveneens vergoeding waar inbreuk wordt gemaakt op bestaande toestanden.

Talrijk zijn de verordeningen tegen het hebben van rieten daken, van luifels, stoepen, keldergaten, wat niet al. Het politierecht is volkomen bevoegd te allen tijde in bestaand eigendomsrecht in te grijpen. Zonder dat stond het politierecht machteloos. Tegenover het publiek gezag, zooals Mr. WINTGENS het uitdrukte bij de behandeling der wet op het bouwen in de nabijheid van vestingen, heeft de burger geen contractueele rechten, maar slechts „facultés", die ieder oogenblik kunnen worden opgeheven. Herhaaldelijk heeft de H. R. dan ook uitgemaakt, dat de politieverordening evenzeer op bestaande toestanden als op later te maken inrichtingen slaat. Als voorbeeld zij genoemd het arrest van 12 April 1898, hetwelk beslist dat in een gemeenteverordening het verbod mag staan keldertrappen en kelderluiken te hebben buiten de rooiing, ongeacht men ze al had tijdens het in werking treden van het verbod (ter zake van de Rotterdamsche bouwverordening).

Door dit ontstaan dus van nieuwe toestanden, door het maken van nieuwe verordeningen, ontstaat eene overtreding eenvoudig door het bestendigen van den ouden toestand. Op het oogenlik na dat waarop de verordening in werking treedt is de eigenaar feitelijk al in overtreding. Geheel buiten zijn schuld komt zijn eigendom in een toestand, die in strijd is met het recht; de oorzaak daarvan komt niet uit zijn eigendom voort, maar ontstaat buitenaf. Zijn dak moet worden weggenomen, zijn hek opgeruimd, een uitstekend gebouw gesloopt; zijn sloot gedempt; zijn land tot sloot vergraven; zelfs voor de slooping van een geheel huis behoeft de wetgever niet te blijven staan. Hier nu is zeer zeker schadevergoeding gewenscht, omdat de eigenaar niet zelf door een opzettelijke daad tegen de rechtsorde aanlei-

ding was van schade voor de maatschappij. Hier is juist vervallen de oorzaak die anders bij overtreding de vergoeding doet uitsluiten [1]). In deze gevallen kan ook de schadevergoeding als een uitstekende rem werken; als een krachtig middel tot zelfbeperking: hier ligt ook het voorbehoedmiddel tegen wat mr. KIST vreesde, dat de gemeentelijke overheid politierechtelijk zou ontnemen, waar hij behoorde te onteigenen, om op een goedkoope wijze aan grond te komen. De gemeente wil een nieuwe rooiing maken, een straat maken waar huizen staan, een plein maken waar slechts een straat was. De gemeente meent dat zij hier „in het belang der openbare orde" slechts eigendom heeft te vernietigen zonder te onteigenen, door het maken van nieuwe verordeningen. De gemeente zelve heeft te beslissen of zij wil onteigenen of niet; zij is hier vrij in haar daden, altijd behoudens de vernietiging der verordening van hoogerhand. Maar stel, de Kroon laat haar vrij spel, wat nood, de gemeente zal volgens bij de wet gestelde regels vergoeding moeten geven, evenals bij de onteigening. De procedure zal verschillend zijn, de uitkomsten echter kunnen elkaar niet veel ontloopen. De schadevergoeding zal dus moeten worden uitgesloten in geval met den eigendom overtreding is gepleegd, tenzij de verordening, die het bestaan of het zich in een bepaalden toestand bevinden van den eigendom verbiedt, gemaakt is na het daarstellen of het in dien toestand brengen van den eigendom. [2])

---

[1]) Natuurlijk kan er een andere reden zijn, waarom de vergoeding vervalt; nl. deze, dat de zaak gevaarlijk of schadelijk is.

[2]) Ook elders is dit rechtsbeginsel, dat trouwens tegemoet komt aan het algemeen rechtsbewustzijn, aangenomen. Vgl. bijv. Block (op Voirie) op de wet op de wegen: Lorsqu'un propriétaire en construisant s'est conformé

Zoowel de commissie tot herziening der Grondwet, als ook de regeering, noemden in 1887 als geval van uitzondering op de schadevergoeding: die zaken, waarvan het bezit verboden is. Na het bovenstaande dunkt mij eene dergelijke bepaling overbodig of liever onlogisch, om de volgende redenen. Zaken, waarvan het bezit absoluut verboden is, te allen tijde, voor iedereen, kent onze wetgeving niet. Steeds is het bezit alleen onder bijzondere omstandigheden verboden. Maar al is het bezit verboden, dan kan dat toch nooit anders verboden zijn dan door de wet of verordening, of door de uitvoerende macht, krachtens de wet of verordening. Hij dus, die zaken bezit, waarvan het bezit verboden is, is per sé in overtreding. Eene speciale bepaling zou niets meer zeggen.

Dat overal, waar terzake van vermoedelijke overtreding vernietigd wordt en vrijspraak volgt, vergoeding een eisch is, spreekt van zelf. [1])

à l'alignement et que, par suite d'un nouvel alignement il est obligé de démolir les constructions commencées, il a droit à l'indemnité.

Een voorbeeld van de toepassing van dit beginsel in eene plaatselijke verordening geeft o. a. de Utrechtsche bouwverordening, die 1 Maart 1892 in werking trad (bij THOE SCHWARTZENBERG, Beperking van den eigendom door plaatselijke bouwverordeningen). Het is een geval van beperking, dat tot vernietiging leidt. De bedoelde bepaling luidt aldus:

De bestaande rookleidingen of andere inrichtingen tot het verwijderen van rook of damp als in art. 31 bedoeld (rookleidingen uit werfmuren langs de grachten) zullen niet hersteld of vernieuwd mogen worden zonder schriftelijke vergunning van B. en W. Deze vergunning zal slechts worden gegeven, wanneer de eigenaar een door B. en W. vroeger afgegeven bewijs voor het bestaan dier rookleidingen of inrichtingen kan overleggen. Wordt in weerwil van het bestaan van dergelijk bewijs, toch weigering noodig geacht, dan zal de reden daarvan worden opgegeven en kan den eigenaar op zijn verzoek door den Raad eene schadevergoeding worden toegekend.

[1]) Dit is in de bestaande wetgeving niet overal in het oog gehouden. Vgl. blz. 152, 183; 193, 209.

§ 7. Waarom geene vergoeding voor schadelijke zaken? Het jus constituendum.

„Vergoeding van nadeelige zaken zou eene bespotting zijn van het politierecht" zegt Mr. VAN GEUNS (Themis 1893). Trachten wij iets nauwkeuriger te definieeren, wat schadelijke, nadeelige, gevaarlijke zaken zijn; wat zaken, die van overwegenden hinder zijn; dan zal het antwoord gemakkelijk vallen, waarom ook hiervoor bij vernietiging of onbruikbaarmaking geene vergoeding moet worden gegeven.

In verband met het politierecht [1]) geeft een der bekendste Duitsche schrijvers deze definitie van gevaar „Gefahr ist nach dem Sprachgebrauch des (preuszischen) Landrechts ein Zustand, in welchem der Eintritt eines Schadens befürchtet wird; ein solcher Zustand der Dinge, welcher die Besorgnisz begründet, dasz ein schädigendes Ereignisz eintreten werde." Schade is dan, altijd volgens het „Landrecht" „jede Verschlimmerung des Zustandes eines Menschen in Ansehung seines Körpers, seiner Freiheit oder Ehre oder seines Vermögens." M. a. w. gevaar en schade zijn iedere bedreiging, en iedere aantasting van de lichamelijke en de vermogensrechtelijke veiligheid van het individu. Onder deze laatste valt natuurlijk ook de veiligheid van de levende have van den mensch, van dieren en planten, voorzoover ze in eigendom worden bezeten. De eer kunnen wij hier buiten rekening laten, daar de bescherming van de eer van het individu niet voorkomt buiten speciale positieve wetsbepalingen; de eigendom die hiervoor mogelijkerwijs schadelijk kan zijn (bijv. een smaad-

[1]) ROSIN: Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts in Preuszen; geciteerd bij BIERMANN, t. a. p. blz. 17.

schrift) zal dus alleen dan worden vernietigd of onbruikbaar gemaakt wanneer er overtreding is.

Deze definitie zou ik willen overnemen. In dezen strikten, individueelen zin meen ik, dat wij hier de begrippen schade en gevaar moeten opvatten — en ook hinder, die een verzwakte graad van schade is. Zoodra men de beteekenis gaat uitbreiden buiten deze grens; zoodra men voor de belangen van het individu die der gemeenschap in de plaats gaat stellen, maakt men het begrip gevaar en schade in dit verband onlogisch en onbruikbaar. Wij hebben toch noodig een materieel, geen formeel begrip. Onze wet zal den rechter opdragen zich af te vragen, wat een gevaarlijke, een schadelijke zaak is. Geen positieve wetsbepaling kan hem daarbij leiden. Alleen met zijn eigen oordeel kan hij te rade gaan. En nu is het menschelijkerwijs gesproken onmogelijk ooit te construeeren: een materieel begrip van gevaar voor de gemeenschap. Gevaar en schade voor het individu daarentegen zijn te omvatten, op ieder oogenblik te omlijnen begrippen. Daarbij is evenwel het volgende in het oog te houden.

In de Maatschappij leeft steeds en voortdurend de eene mensch ten koste van den ander; steeds brengt de een den ander schade toe om zelf voordeel te behalen. Men zal dus hier onderscheid moeten maken tusschen die schade, die als de normale in een geordende maatschappij mag worden toegebracht; die gevaren, die in een normalen toestand geduld worden; en die welke als abnormaal moeten worden beschouwd; en wel zóó, dat andere belangen aan het belang van de afwending van dat gevaar, die schade, mogen worden ten offer gebracht. Is nu wat het belang der gemeenschap toekomt een begrip dat wisselt met

de opvatting, die men van de roeping van den Staat heeft, wat de veiligheid van het individu toekomt is een vrij stabiele grootheid, alleen veranderlijk, naarmate het wetenschappelijk inzicht verandert. [1])

Er is zulk een nauw verband tusschen het gebied der zaken, die tegen de rechtsorde bestaan en die tegen de veiligheid bestaan, dat het eene gebied zoo te zeggen gevat is in het andere, een groote insnijding maakt in het andere. Tegen de meerderheid der zaken en toestanden toch die een gevaar opleveren voor de openbare veiligheid is in den geordenden Staat door verbodsbepalingen voorzien. [2]) Het daarstellen van gevaarlijke zaken en werken, zal in den regel eene overtreding vormen.

Het is nu duidelijk, dat de reden van het ontbreken der vergoeding hier volkomen dezelfde is als bij de overtreding. Bij overtreding beduidt de politiemaatregel: het herstellen van een verbroken rechtstoestand; bij een gevaarlijken of schadelijken toestand: het herstellen van den feitelijken normalen toestand van veiligheid. In het eerste geval is het verbreken van den normalen toestand geconstateerd door de wet of de verordening; in het tweede geval wordt het feitelijk geconstateerd door de politie. In beide gevallen moet geboet worden door hen,

---

[1]) Het meest voor de hand liggende voorbeeld zijn wel de besmettelijke ziekten. De mazelen waren besmettelijk en zijn 't niet meer. De tuberculose van het rundvee is besmettelijk voor den mensch, zei men. Nu kan men hierachter een groot vraagteeken zetten. Woningen, van zekere afmetingen en die in zekeren toestand zich bevinden, worden nu geacht gevaarlijk en nadeelig voor de gezondheid te zijn. Een eeuw terug zou men ze waarschijnlijk voldoende hebben gerekend. Onderzoek kan aan het licht brengen dat levensmiddelen op een bepaalde manier geconserveerd, schadelijk zijn voor de gezondheid. Van dat oogenblik af zijn die voorraden gevaarlijk.

[2]) Zie in ons strafwetboek bijv. art. 427 [1].

die den abnormalen toestand deden geboren worden. Het schadelijke, gevaarlijke, hinderlijke voorwerp doet een buiten het normale nadeeligen toestand ontstaan. Door het vernietigen van het voorwerp wordt de normale toestand hersteld. Het nadeel moet worden gedragen door den eigenaar of houder van het voorwerp. Ook voor zaken, die overwegenden hinder geven, zoude ik geene vergoeding wenschen toegekend te zien; overwegende hinder opgevat als zulk een hinder, dat hij gaat boven dat, wat in normalen toestand de eene mensch van den anderen te lijden mag hebben; een hinder, die voor een normaal mensch ondragelijk zou zijn. Het sluiten bijv. van een fabriek, die op den duur blijkt een ondragelijken stank te verspreiden of een onhoudbaar geruisch te veroorzaken, moet zonder vergoeding kunnen geschieden [1]).

Ook hier moet met het oog op de vergoeding acht geslagen worden op het veranderen van toestanden. Het gevaar kan namelijk òf uit den eigendom zelf komen, òf van buiten af, doordat de voorwerpen in de nabijheid van den bewusten eigendom oorzaak zijn van het gevaar, dat voor hen ontstaat. [2])

---

[1]) Het Pruisische Oberverwaltungsgericht houdt zelfs rekening in zijn vonnissen met zenuwachtige personen! Terecht o. i. protesteert BIERMANN daartegen (blz. 39).

[2]) Zeer duidelijk maakt het Pruisische Verwaltungsgericht deze onderscheiding: in het geval, zooals BIERMANN (t. a. p. 188) zich uitdrukt „dasz eine Eigenthumsausübung erst nachträglich, durch Ereignisse, „die von dem Eigenthümer unabhängig sind, gemeinschädlich oder sonst „polizeiwidrig wird. So hat das Oberverwaltungsgericht den Fall entschie- „den, dasz ein Grundstück durch spätere Anlegung einer Eisenbahn ge- „fährlich geworden war, indem Steine und Felsblöcke auf den Eisenbahn- „damm gerollt waren; und einen anderen in welchem in der Nachbarschaft „eines seit langen Zeiten bestehenden Schieszstandes ein Krankenhaus „errichtet worden war. In beiden Fällen war die Ausübung des Eigentums „anfänglich keine polizeiwidrige gewesen; sie wurde es erst durch spätere vom

Zoo komen we dus tot de conclusie, dat de eigendom, om den eigenaar recht op schadevergoeding te doen verbeuren, in zichzelf schadelijk, gevaarlijk of hinderlijk moet zijn.

Wanneer is een zaak gevaarlijk, schadelijk, hinderlijk in zichzelve, en wanneer komt het gevaar voort uit de omgeving, voor welke het gevaar dreigt? Men zou hier willen onderscheiden tusschen absoluut gevaarlijke en relatief gevaarlijke zaken. De eerste zouden altijd gevaarlijk zijn; de tweede alleen wanneer ze in bijzondere omstandigheden of omgeving zich bevinden. Maar zouden er wel absoluut gevaarlijke zaken bestaan? Gevaar toch veronderstelt altijd eene wisselwerking. Op een onbewoond eiland is geen gevaar. Gevaar is geen absoluut begrip; men denkt zich daarbij altijd eene bepaalde verhouding tusschen menschen en voorwerpen (of menschen). Komen menschen en voorwerpen niet te samen, dan is er geen gevaar. Nu zijn er natuurlijk zaken, die een zóó groote kans van schade toebrengen in zich bergen, dat men ze een gevaar voor ieder en al wat er mee in aanraking komt kan noemen; en in zoover zijn deze absoluut gevaarlijk, schadelijk, hinderlijk. Er zijn andere voorwerpen, die een zoo kleine kans van schadetoebrengen in zich bergen, dat er geen enkele reden is, wanneer er schade wordt toegebracht, de schuld bij dat voorwerp te zoeken. Aan den eenen kant eischt de maatschappij een

„Eigentümer unabhängige Ereignisse. Wenn die Polizei nun auch in solchen „Fällen zur Abwendung von Gefahren für Andere den Eigentümer dadurch, „dasz sie ihm Auflagen macht, beschränken darf, so kann dies doch nur „gegen volle Entschädigung desselben geschehen". — BIERMANN wijst ook (blz. 46) op het geval, dat een fabriek of dergelijke inrichting eerst naderhand door het bebouwen van de aangrenzende grondstukken „gemeingefährlich" wordt.

behoorlijke beveiliging van menschen en goederen. Aan den anderen kant mag de vrijheid niet te zeer aan banden gelegd worden. De vraag zal ten slotte daarop neerkomen, aan welke zijde het grootste belang ligt. Meent men dat eene zaak zoodanig is, dat ze absoluut niet geduld mag worden ook al brengt ze op het oogenblik geen direct nadeel toe, dan zal men ze steeds in zichzelf gevaarlijk moeten noemen, wanneer ze in een dergelijke omgeving wordt aangebracht; niet wanneer de omgeving eerst later zich om dat voorwerp heen vormt. Enkele voorbeelden mogen dit verduidelijken. Een dol dier, een besmet en besmettelijk voorwerp, is altijd gevaarlijk, zoo gauw het maar met een menschelijk wezen in aanraking komt; zoo ook een ongezonde woning, een bouwvallig huis. Men mag deze zaken in zichzelve gevaarlijk en schadelijk noemen. Een stampende fabriek kan echter slechts dan overwegenden hinder veroorzaken, wanneer zij in een bebouwde kom staat; een begraafplaats is alleen te dicht bij eene stad gevaarlijk; een kelderluik, wanneer het in een smal en veel begaan trottoir ligt; een afrastering van prikkeldraad alleen aan een smallen, veel beganen verkeersweg; een huis dicht op den spoorweg is alleen gevaarlijk, omdat het te dicht op den spoorweg staat. Hier is het dus de vraag, wat zich het eerst op de plaats bevond.

§ 8. Oorlogsschade en oproerschade.

Op de vraag of voor oorlogsschade, voor zoover ze door de eigen overheid wordt toegebracht, vergoeding wordt gegeven, geeft onze wetgeving tot nu toe een bevestigend antwoord. En in de wet van 1853 S. 128, èn in de wet op de militaire inundaties, èn in de wet op den staat van oorlog en beleg wordt voor het vernietigen en zelfs voor

het tijdelijk onbruikbaarmaken van eigendom vergoeding gegeven, zonder dat onderscheid gemaakt wordt of de maatregel vóór of in den oorlog genomen wordt, als voorbereiding of in tijd van nood. Wij haalden (op blz. 112) BIJNKERSHOEK aan, die, hoewel vrij onduidelijk, dit onderscheid maakt; en (op blz. 223) Belgische vonnissen, die hetzelfde deden. O. MAYER noemt wat in den drang van den oorlog gebeurt geschied krachtens „Naturgewalt" [1]). Naar het mij toeschijnt op geen anderen grond, dan omdat hij er geene vergoeding voor wil geven uit een praktisch oogpunt. De natuur heeft met oorlogsgeweld niets te maken. Mij dunkt dat ons stelsel het juiste is, en men daar ook de jure constituendo bij moet blijven; natuurlijk met inachtneming van wat in het algemeen over de tijdelijke onbruikbaarmaking gezegd is. Immers het is het eenige houdbare stelsel. Waar wil men anders de grenzen trekken? De toestanden dringen zich in oorlogstijd langzamerhand voorwaarts. Men kan nergens zeggen: hier houdt de voorbereiding op, hier begint de oorlogsdaad. Of men zou het tijdstip der oorlogsverklaring beslissend moeten maken. Maar waarom zou een geheel gelijksoortige maatregel al of niet vergoeding vereischen naarmate hij iets vroeger of later genomen wordt? Allicht zou men dan ook, door zuinigheid misleid, te lang wachten met het nemen der maatregelen; en op deze wijs veel meer particulieren eigendom opofferen dan noodig was. Alle

---

[1]) (t. a. p. II 365) „Was der Staat zur Vorbereitung der Kriegführung, zur Ausrüstung und zum Unterhalt des Heeres, zur planmäszigen Anlage von Befestigungen für künftige Fälle in Anspruch nehmen mag ist den Unterthanen gegenüber geordnet durch das öffentliche Recht." Hiervoor wil hij vergoeding. Voor wat gebeurt „im Drange des Kampfes oder im unmittelbaren Zusammenhange mit ihm, dafür gilt kein Verwaltungsrecht mehr. Es ist kein öffentliches Unternehmen, sondern die Naturgewalt".

schade door de eigen troepen toegebracht, altijd voor zoover het ter uitvoering van door de eigen overheid gegeven bevelen geschiedt, zal dus volgens de wet van art. 152 vergoed moeten worden, evenals vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom in vredestijd door daden der militaire overheid (bijv. schietproeven) vergoeding eischt volgens art. 152.

Omtrent oproerschade houdt onze positieve wetgeving, zooals gezegd is, geene bepaling in. Waar schade in tijd van oorlog en oorlogsgevaar vergoed wordt, is er geen reden niet ook voor vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom door de overheid in tijd van oproer vergoeding te geven.

§ 9. Praktische resultaten.

Volgens de engere opvatting van het politierecht strekt dit recht van den Staat zich slechts uit tot den strijd tegen zaken, (personen) die schadelijk, gevaarlijk, hinderlijk zijn. Alleen hier zou politiedwang uitgeoefend mogen worden. Wij hebben deze grens, gesteld aan de macht van den Staat, onhoudbaar geacht en ze weggevaagd. Politiedwang moet uitgeoefend kunnen worden tegen alles wat den Staat belemmert in zijn taak. Wat wij verwierpen als grens gesteld aan de uitoefening der staatstaak, is echter een deugdelijk criterium voor het al dan niet toekennen van vergoeding. Om het nog eens met andere woorden te zeggen: volgens de definitie o. a. door Mr. PIJNAPPEL op de Juristenvergadering in 1887 gegeven, strekt de politieverordening zich alleen uit over die zaken, die een vitium hebben. Zoodra het openbaar gezag iets vrij wil krijgen voor het verkeer en andere doeleinden, moet er volgens hem onteigening plaats hebben. Volgens ons

stelsel strekt de politieverordening zich over beide gevallen uit; doch wordt in het eerste geval bij vernietiging van eigendom geene vergoeding gegeven. De regels die wij stelden, houden de kritiek in van de op den juristendag (met het oog op de geheele eigendomsbeperking) geponeerde stellingen, zoover ze betrekking hebben op vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom. De volgende punten stelde men: Geene vergoeding zou worden gegeven:

1°. Waar geen waardeerbaar vermogensnadeel was.

Dit spreekt mijns inziens vanzelf. Vergoeding voor vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom gaat niet verder dan het vermogensnadeel, dat toegebracht is. Schade aan ideëele belangen mag niet gerekend worden te vallen binnen den kring van gevolgen eener zuiver vermogensrechtelijke daad, zoover de wet dit niet uitdrukkelijk bepaalt; aangezien dit altijd indirecte gevolgen zullen zijn.

2°. Maakte men eene uitzondering waar het een gebruik betrof in strijd met de openbare orde of veiligheid.

3°. Een gebruik, waardoor gevaar voor personen of goederen ontstaat.

Met het gestelde sub 3° vereenig ik mij volkomen; met de stelling sub 2° alleen voor zooverre de openbare veiligheid weer beteekent, de veiligheid van personen en goederen. Maar de openbare orde lijkt mij een te vaag begrip. Onder openbare orde is al dat te verstaan, wat de overheid aanneemt als te zijn de gunstigste condities, waaronder de gemeenschap zich ontwikkelen kan. Alles wat politierechtelijk vernietigd wordt, wordt vernietigd in het belang der openbare orde. Wat in het belang der openbare orde vernietigd wordt, zonder gevaarlijk, schadelijk

of in overwegende mate hinderlijk te zijn, daarvoor zal in ons stelsel vergoeding worden gegeven.

Enkele voorbeelden:

Voor de tallooze opruimingen in het Waterstaatsrecht, voor zoover ze slechts dienen om eene goede verzorging der waterstaatsbelangen te dienen, zal vergoeding moeten worden gegeven; bijv. het rooien van boomen en struikgewas, het wegnemen van land om een sloot te verbreeden; evenzoo voor het inundeeren van een polder om een overstrooming te voorkomen; want die polder is niet gevaarlijk, al is er ergens gevaar. Voor een huis, gebouw of hek, dat buiten de rooiing staat, zal vergoeding worden gegeven. Voor een bouwvallig of onbewoonbaar, ongezond huis daarentegen niet. Voor een balkon, dat buiten de rooilijn hangt, wel; voor een, dat gevaarlijk is door gebrekkige aanhechting, niet. Voor een brandend huis, dat omgehaald wordt, zal geen vergoeding gegeven worden, voor een aangrenzend huis wel.

Het beginsel, vrij constant in praktijk gebracht bij de regelen door den hoogeren wetgever gesteld, worde nu ook doorgevoerd voor den lageren wetgever, de verordening-makende macht. Want dit allereerst is de praktische waarde der wet van art. 152 der grondwet. Iedere w e t kan de bepalingen dezer wet onmiddellijk buiten werking stellen, er uitzonderingen op maken. Dat zal gebeuren, waar men met een speciaal oogmerk, ter aanmoediging of ter belooning, vergoeding wenscht te geven; zooals we dat zagen toegepast in het wetsontwerp op de tuberculose. Alleen voor den lageren wetgever bevat de wet dwingend recht. Wat evenwel vrij consequent is door te voeren geweest voor den wetgever, moet ook zijn toe te passen voor de verordening-makende lichamen; de wetten toch

bewegen zich op een niet minder omvangrijk en afwisselend terrein dan de verordeningen.

Ook waar de politie vernietigd of onbruikbaar gemaakt heeft uit kracht van hare algemeene bevoegdheid, dus buiten het gebied der speciale wetten en verordeningen, zal het mogelijk zijn, dat vergoeding gegeven wordt. De politie toch heeft op het oogenblik van handelen zelf te beoordeelen wat zij meent, dat met de veiligheid in strijd is. De rechter kan meenen, dat zij in deze functie eigendom heeft vernietigd, die niet schadelijk of gevaarlijk was. Dan zal hij daarvoor schadevergoeding toe moeten kennen, zonder daardoor echter in het minst een oordeel over de rechtmatigheid van het optreden der politie uit te spreken. Als voorbeeld zij hier een geval genoemd, dat een arrest van den H. R. ten gevolge had [1]), 't welk zich echter natuurlijk over onze materie niet uit kon spreken.

De burgemeester van Rheden had eene koe, die naar de veldwachters meenden hoornwoest was, doen afmaken, daar ze zijns inziens ernstig onmiddellijk gevaar voor de openbare veiligheid opleverde, en op den burgemeester als hoofd der gemeentepolitie de plicht rust te zorgen voor de openbare veiligheid. De eigenaar der koe beweerde nu evenwel, dat ze niet hoornwoest was geweest. Was dit werkelijk zoo, dan zou daarom het optreden der politie, die verplicht is onmiddellijk te handelen, wanneer zij gevaar meent te zien, nog niet onrechtmatig geweest zijn. Maar volgens ons stelsel zou in dat geval uit de wet van art. 152 der Grondwet voor den eigenaar schadevergoeding voortvloeien.

Ten slotte zal volgens art. 152 schadevergoeding gege-

---

[1]) Weekblad van het Recht, 7054, 7116.

ven worden voor alle eigendom, die onwillekeurig tengevolge eener handeling der overheid wordt onbruikbaar gemaakt of vernietigd; voor alle schade, zonder opzet toegebracht door de overheid, voor zoover die bestaat in onbruikbaarmaking en vernietiging van eigendom. Het duidelijkste voorbeeld van eene dergelijke onopzettelijke vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom door het openbaar gezag geeft het meermalen genoemde advies der JENAER faculteit in SEUFFERT'S Archiv N. F. VII No. 224. De politie heeft brandruïnen laten springen en daardoor aan een belendend perceel direct schade toegebracht.

Verder is bijvoorbeeld te denken aan de schade door militaire schietoefeningen veroorzaakt.

Gaan wij nu in korte trekken het schadevergoedingsproces na.

§ 10. Wien komt de vergoeding toe?

Heeft het openbaar gezag, waar het eigendom, die schadelijk is, of waarmee overtreding gepleegd is, zich niet in te laten met de vraag, wie eigenaar is; zoodra het zich bemoeien gaat met de vermogensrechtelijke gevolgen der vernietiging spreekt het van zelf, dat het te doen krijgt met de persoon dien direct de schade treft: den eigenaar. Den eigenaar en niemand anders komt de vergoeding toe.

In de onteigeningswet wordt niet alleen de eigenaar genoemd voor de vergoeding, maar ook de huurder en in enkele andere wetten wordt vooral bij tijdelijke maatregelen gesproken van de vergoeding aan den bruiker (o.a. de telegraafwet art. 3, de onteigeningswet art. 9) te geven, en deze wordt dan genoemd naast den eigenaar

als derde belanghebbende. Mij dunkt, dat dit voorbeeld niet moet worden nagevolgd.

Met de privaatrechtelijke verhoudingen, waarin de eigenaar tot anderen mag staan, heeft de Staat niet van doen, deze gaan alleen de contractanten aan. Desnoods kan de Staat in de procedure de noodige waarborgen geven dat die derden, die dan toch, zij het ook indirect, schade lijden door toedoen van den Staat, door den eigenaar niet in hunne rechten verkort worden.

Zoo doet ook de onteigeningswet in artt. 43—47.

Navolging verdient naar ik meen het Duitsche Burgerlijk Wetboek, dat in artt. 52—54 van de Invoeringswet afdoend regelt de verhouding tusschen eigenaar en derden belanghebbende bij de zaak, ingeval van onttrekking door het openbaar gezag.

Art. 53 zegt het volgende: Ist auf Grund eines Reichsgezetzes dem Eigentümer einer Sache wegen der im öffentlichen Interesse erfolgenden Entziehung, Beschädigung oder Benutzung der Sache oder wegen Beschränkung des Eigentums eine Entschädigung zu gewähren, und steht einem Dritten ein Recht an der Sache zu, für welches nicht eine besondre Entschädigung gewährt wird, so hat der Dritte, soweit sein Recht beeinträchtigt wird, an dem Entschädigungsanspruch dieselben Rechte, die ihm im Falle des Erlöschens seines Rechtes durch Zwangsversteigerung an dem Erlöse zustehen.

Art. 53 stelt de procedure in dezen vast en art. 54 geeft bijzondere voorschriften over de wet op het bouwen in de nabijheid van vestingen.

Deze wijze van doen is dunkt mij aanbevelingswaardig, omdat zij zoo duidelijk doet uitkomen, wat privaatrecht, wat publiekrecht is. Natuurlijk kan men ook

dergelijke bepalingen aan de wet van art. 152 aanhangen, mits men zich maar duidelijk voor oogen stelle dat het hier een privaatrechtelijk aanhangsel aan een publiekrechtelijke wet is.

Wanneer de zaak niet vernietigd is, doch slechts onbruikbaar gemaakt, en dit zal wel in de groote meerderheid der gevallen plaats hebben, zullen er overblijfselen zijn. Dikwijls zullen die overblijfselen zelfs het grootste deel van de waarde van het voorwerp uitmaken, daar toch de onbruikbaarmaking veelal slechts bestaat in een wegnemen der zaak van de plaats, waar ze zich bevindt. Daar er geen eigendomsovergang plaats heeft, spreekt het vanzelf, dat de overblijfselen aan den eigenaar blijven.

§ 11. De hoogte der vergoeding.

In de tweede plaats: de vergoeding zelve, hoe groot moet zij zijn, wat moet vergoed worden, en hoe zal de procedure ingericht moeten zijn? M. a. w., moeten wij zien naar de ingewikkelde bepalingen van de onteigeningswet; of naar de voorbeelden, die de verschillende wetten, welke nu vernietiging en onbruikbaarmaking bevatten, inhouden: een met eene enkele bepaling aangeduide procedure en over de hoogte der vergoeding zoo goed als niets. Ik aarzel geen oogenblik te zeggen: het laatste voorbeeld moet in de wet tot uitvoering van art. 152 gevolgd worden om tal van redenen:

1°. zal het meerendeels hier niet eigendomsontnemingen van groot gewicht als bij de onteigeningswet betreffen, maar dikwerf kleinigheden en meest roerende zaken;

2°. is de wet toepasselijk op te veel en velerlei gevallen, kunnen te veel factoren in het spel komen, dan dat een vaste regel te stellen mogelijk zou zijn voor de bepaling der schade;

3°. komen juist deze eigendomsontnemingen te veelvuldig voor, dan dat het mogelijk en voor iemand dienstig zou zijn daarover langdradige en uitvoerige processen te voeren.

Is eenmaal het beginsel aangenomen; weet eenmaal het groote publiek: er is vergoeding te krijgen, dan lijdt het geen twijfel of de procedures zullen tallooze worden. Daarom is een eerste vereischte: de procedure moet eenvoudig zijn. Gaan wij nu na, wat de positieve wetgeving op dit punt biedt, dan valt tweeërlei wetstype te memoreeren, waarvan ik als voorbeelden zou willen noemen: van het eerste: het wetsontwerp op de tuberculose, dat geheel en al de verkorte onteigeningsprocedure van de wet op de veeartsenijkundige politie volgt; van het tweede: de wet op de militaire inundatiën, volgens welke, zoo men het niet bij minnelijke schikking eens wordt, de zaak op de gewone wijze aanhangig wordt gemaakt.

De verdere verschilpunten, die men tusschen deze twee types opmerkt, zijn deze, dat bij het eerste voorbeeld reeds vóór er vernietigd wordt, vast staat, dat er schadeloosstelling gegeven moet worden; eigenlijke rechtspraak blijft dus achterwege; er heeft slechts schatting plaats, en deze kan onmiddellijk bij de vernietiging plaats hebben. Bij het tweede voorbeeld moet nog uitgewezen worden, of er vergoeding verschuldigd is, terwijl onmiddellijke schatting vrijwel onmogelijk is. De uitvoering nu van art. 152 zal steeds rechtspraak meebrengen. en wel administratieve rechtspraak. In zooverre zal het geding geschoeid moeten worden op de leest van dat in de wet op de militaire inundatiën. Verder zal men het voorbeeld der tuberculosewet moeten volgen en eene verkorte procedure geven.

Vergoed worde: de schade die het dadelijk en onmiddellijk gevolg van de vernietiging en onbruikbaarmaking is. Indirecte schade te vergoeden, zou eene onrechtvaardigheid zijn tegenover de tallooze gevallen, waar van Staatswege indirect schade wordt toegebracht en niet vergoed; evenzoo de ideeële schade; tegenover deze categoriën van schadegevallen wegen op de even tallooze voordeelen, die het behooren tot de staatgemeenschap meebrengt. Hier moet de schadevergoeding, die alleen berust op het directe wegnemen van een materieel stuk eigendom, ook beperkt worden tot de directe materieele schade. Bij vernietiging moet vergoed worden: de waarde van het vernietigde voorwerp; bij onbruikbaarmaking: het verschil in waarde tusschen het oorspronkelijke voorwerp en de overblijfselen.

Moeilijker zal de schade te begrooten zijn bij gebruik en tijdelijke onbruikbaarmaking van eigendom, waar ze bestaat in het ontberen van het voorwerp. De wet zal den rechter groote vrijheid moeten laten hier de schade te schatten.

Om tot vaststelling der schade te geraken, kan men tweeërlei stelsel volgen: òf dat, gekozen in het wetsontwerp op de tuberculose; schatting door drie deskundigen, en dan gebondenheid van den rechter aan het bedrag dat niet het hoogste en niet het laagste is; òf wel: volkomen vrijheid voor den rechter na voorlichting door deskundigen.

§ 12. Door wien is de vergoeding verschuldigd?

De vergoeding zal verschuldigd zijn door dat „openbaar gezag" op welks last, ter uitvoering van welks verordening of voorschrift de maatregel genomen is, tenzij eene

wet anders mocht bepalen: Dus, is er uitvoering van eene wet, dan vergoedt de Staat; is er uitvoering van eene provinciale verordening, eene waterschapsverordening of eene gemeenteverordening of een bevel of voorschrift door die lichamen krachtens hunne publiekrechtelijke bevoegdheid gegeven, dan is de vergoeding verschuldigd respectievelijk door provincie, waterschap of gemeente. Bij de politiemaatregelen krachtens de algemeene bevoegdheid der politie genomen geldt hetzelfde.

Komt bij de medewerking, die de onderdeelen krachtens de wet aan de uitvoering der wetten moeten verleenen, een politiemaatregel te pas, die tot vernietiging of onbruikmaking leidt, dan zal het aan de wet zijn te bepalen wie de kosten zal dragen: de Staat dan wel het gezag, welks medewerking is ingeroepen. Speciale wetten moeten hier geheel vrij zijn in de regeling der kosten.

Wanneer krachtens artt. 11 en 14 van de wet op den staat van oorlog en beleg, de militaire overheid in de plaats der burgerlijke treedt en zij nieuwe verordeningen maakt en de bevoegdheden bij artt. 186 en 187 gemeentewet aan den burgemeester gegeven, uitoefent, moeten m. i. de kosten van vernietiging en onbruikbaarmaking, die uit het gebruik maken van deze bevoegdheid voortvloeien, ten laste der gemeente komen. De militaire overheid treedt dan op in de plaats van de gemeenteoverheid. Wat zij in die bevoegdheid doet, doet zij uit naam der gemeente. Anders is het met de volgende bepalingen (artt. 15 s. q.). Hier wordt der militaire overheid eene eigen bevoegdheid gegeven, die haar slechts qua militair gezag toekomt en niet aan de gemeentelijke overheid in normale tijden.

Mogen, heeft professor Buys gevraagd, de lagere wetgevers de schadevergoeding uitsluiten? En hij antwoordt:

neen, want schadevergoeding is een zaak van burgerlijk recht en de lagere verordeningmakende macht moet van het burgerlijk recht de handen af houden.

Ik zou ook meenen: neen, maar op andere gronden. Ik meen dat de schadevergoeding hier zoo publiekrechtelijk is, als maar mogelijk is. En dat de gemeenten ze dan ook zeker zouden mogen uitsluiten, wanneer de wet van art. 152 niet juist bond. Sloten zij de schadevergoeding uit waar de wet van art. 152 die toekent, dan zouden zij handelen tegen de wet; art. 153 der Gemeentewet ware toepasselijk en het voorschrift niet verbindend. Ware het onderwerp werkelijk van burgerlijk recht, dan zou dat nu ook zoo zijn; dan zouden gemeenteraden ook nu niet kunnen beschikken over het al of niet geven van schadevergoeding. En ik meen dat er geen twijfel is of zij kunnen dat wel.

Kunnen gemeenteraden en andere lagere wetgevers eene bijzondere tegemoetkoming geven waar de wet geen schadeloosstelling toekent? Het geval zal zich wel niet licht voordoen, toch moet de mogelijkheid onderzocht. Of hier sprake zou zijn van eene verordening zou natuurlijk onder het tweeslachtig systeem, dat tegenwoordig het onze is, door de verbinding van art. 145 der grondwet met art. 150 der gemeentewet, voor alle lagere wetgevers niet uit te maken zijn. Maar in ieder geval, al ware zulk een besluit tot het toekennen eener tegemoetkoming eene verordening, dan nog meen ik, dat ze niet in strijd met de wet zou zijn. Eene tegemoetkoming is geheel iets anders dan eene schadeloosstelling. En ook met den geest der wet zou zoo iets niet strijden. De bedoeling is niet: in deze gevallen moogt gij schadeloos stellen, in die gevallen niet. Maar: in deze gevallen moet gij schadeloos-

stelling geven; in die andere gevallen behoeft het niet.

Daar de wet van art. 152 eene algemeene wet zal zijn, zal het noodig zijn bij hare invoering de verhouding der andere reeds bestaande wetten tot deze wet zeer duidelijk te constateeren, waarbij in het oog zal moeten worden gehouden of de wetten van vóór of ná 1887 dateeren.

Er is wel geklaagd dat men bij gezondheids- en geneeskundige politie niet durfde doortasten, onzeker als men was waar vergoeding billijk was, waar niet. Met de bovengegeven beginselen voor oogen, meen ik, dat men het geheele schadeloosstellingssysteem van de veterinaire- en ziektenwetten kan herzien en op rechtvaardiger leest schoeien. De Jaarcijfers der vereeniging voor de statistiek zijn daar om aan te toonen, welk een aanzienlijk cijfer het getal der gevallen van veeziekten jaarlijks ten onzent bereikt. Onverstandig zou het misschien zijn, de vergoedingen voor afgemaakte dieren en besmette zaken geheel te laten vervallen met het oog op het geheimhouden der gevallen. Dat echter het cijfer aanmerkelijk zou kunnen verlaagd worden, tot niet meer dan eene tegemoetkoming teruggebracht, is, dunkt mij zeker, waar men vroeger den veehouder geheel zijn eigen schade liet betalen. Dat oude systeem was het ware; waarschijnlijk zou de wederopvatting daarvan den stoot geven, als indertijd, tot eene veeverzekering door de landbouwers zelf aan te gaan, waardoor een aanmerkelijke last van den Staat zoude worden afgewenteld.

Daartegenover zal de wet van art. 152, 1e lid der Grondwet voor een geheele reeks gevallen, waarin door den Staat schade wordt toegebracht, verhaal toelaten en den rechter noemen, welke voor die vordering competent

zal zijn. Hiermee zal zij, zooals ik trachtte uiteen te zetten, aan het rechtsgevoel van het volk tegemoet komen, zooals dit zich het gelijkelijk dragen der lasten voorstelt en tevens een rem aanleggen aan al te collectivistisch gestemde lagere wetgevers. De wet zal werken als een meter der waarden, die men vernietigt. Tevens zal zij een veiligheidsklep zijn, waar de ruime bevoegdheden der politie om in den eigendom in te grijpen, bij mogelijk mistasten, het rechtsgevoel mochten kwetsen.

Zal deze wet meerdere zekerheid geven voor het individu waar het openbaar gezag zijne vermogensrechten aantast, zij zal juist daardoor meerdere vastheid geven aan het optreden der overheid, waar inbreuken op den eigendom stellige eisch zijn. Neemt men ook het gebruik van eigendom in de wet van art. 152 op, dan zullen bovenal ook de eigendomsbeperkingen der bouwpolitie minder kwetsend voor het rechtsgevoel worden. Men zal met vaste hand ingrijpen omdat men weet dat, waar het rechtsgevoel het eischt, vergoeding wordt gegeven.

Ten slotte: sterker dan om vergoeding bij rechtmatige daad der overheid vraagt het rechtsgevoel om vergoeding van schade, toegebracht door onrechtmatige daad van overheid en ambtenaren, nu afhankelijk van 's Hoogen Raads wisselende jurisprudentie.

Zou de wet van art. 152, 1e lid niet een stap beduiden op den weg om ook daarheen te geraken? Als wij het mindere hebben verkregen, zou dan het meerdere niet moeten volgen?

STELLINGEN.

I.

Eene scheiding te maken tusschen de begrippen bestuur en wetgeving is onmogelijk, tenzij men het formeele element in die begrippen opneme.

II.

De artikelen 135 en 144 3e lid, der grondwet zijn overbodig.

III.

Eene belasting, in de middelenwet niet vermeld, mag niet geheven worden.

IV.

Art. 180 der Gemeentewet bevat eene extensieve uitlegging van het woord uitvoeren, die ook op artikel 152 der provinciale wet moet worden toegepast; echter niet op de uitvoering van andere wetten toepasselijk is.

V.

De onttrekking, volgens het ontwerp van wet tot decentralisatie van het bestuur in N. I. van een deel der geldmiddelen van N. I. aan het beheer van de wetgevende macht is niet in strijd met de Indische comptabiliteitswet, en maakt dus wijziging dier wet niet noodzakelijk.

VI.

Het beginsel, volgens hetwelk de uitkeering krachtens de ongevallenwet zoo min mogelijk aanleiding mag geven tot een strijd van belangen tusschen patroon en arbeider komt in die wet niet voldoende tot zijn recht.

VII.

Het eigendom van den grond brengt niet mede het recht, wegneming van een door een derde boven dien grond gespannen telefoondraad te eischen, tenzij de eigenaar daardoor in het bouwen gehinderd worde.

VIII.

De rechtsgevolgen der echtscheiding tenaanzien der kinderen zijn in de wet van 6 Februari 1901 S. 62 niet voldoende geregeld.

IX.

Indien twee partijen overeenkomen een geschil dat tot de competentie der Rechtbank behoort, bij prorogatie te brengen voor den kantonrechter, moet deze zich onbevoegd verklaren, wanneer de gedaagde zijn onbevoegdheid inroept.

X.

De trekker van een wissel aan eigen order heeft de wisselactie.

XI.

Het beginsel in art. 136 der faillissementswet neergelegd, is ook van kracht, wanneer slechts één hoofdelijke schuldenaar in staat van faillissement verkeert.

XII.

Het Stadrecht in de Middeleeuwen is niet ontstaan uit Hofrecht.

XIII.

Jure Romano is voor eene geoorloofde vereeniging om als rechtspersoon te gelden geene afzonderlijke vergunning vereischt.

XIV.

De getuige in een strafzaak, die na eene valsche verklaring te hebben afgelegd, hierop voor het einde der rechtszitting terug komt, is schuldig aan meineed.

XV.

Het wegnemen van een uit zee aangespoeld goed met het oogmerk van toeeigening is steeds diefstal.

XVI.

Ten onrechte beslist eene constante jurisprudentie, dat de uitlegging van de dagvaarding in strafzaken aan den cassatierechter onttrokken is.

XVII.

RICARDO'S pachtleer verklaart niet de pachtwaarde, maar slechts het verschil in pachtwaarde tusschen de verschillende landerijen.

XVIII.

In principe moet de grond aan den Staat behooren.

XIX.

De beperking, voorzoover de belangen van haar gezin dat eischen, van de vrijheid der gehuwde vrouw tot arbeiden in dienst van derden, verdient goedkeuring. Zulk eene beperking moet gepaard gaan met het vaststellen van den rechtsregel, dat een deel van haars mans verdienste aan de vrouw als loon voor haar huiselijk werk toekomt, en haar in eigendom en beheer moet worden uitgekeerd.

XX.

Het Banking-principle is gevaarlijk voor een goed bankbeheer.

XXI.

Het Hooger Onderwijs, geen vakonderwijs zijnde, is voor de vrouw in het algemeen even wenschelijk als voor den man.

XXII.

Het is wenschelijk, dat de graad van doctor in de rechtswetenschap verleend worde na het afleggen van een doctoraalexamen, dat de nu bestaande doctoraalexamens in de rechtswetenschap en in de staatswetenschap omvat, en het verdedigen van een proefschrift.
